

**KEBIJAKAN PIDANA DALAM PENANGGULANGAN
PUNGUTAN LIAR PEMBUATAN KARTU TANDA
PENDUDUK OLEH OKNUM DINAS
KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL
(Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan)**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat

Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)

Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

OLEH:

CHAIRUNNISA BR KELIAT

NPM. 1720010021



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2020**

PENGESAHAN TESIS

Nama : **CHAIRUNNISA BR KELIAT**
Nomor Pokok Mahasiswa : 1720010021
Prodi/Konsentrasi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : **KEBIJAKAN PIDANA DALAM
PENANGGULANGAN PUNGUTAN LIAR
PEMBUATAN KARTU TANDA PENDUDUK OLEH
OKNUM DINAS KEPENDUDUKAN DAN
CATATAN SIPIL (Studi di Dinas Kependudukan dan
Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan)**



Pengesahan Tesis:

Medan, 28 Februari 2020

Komisi Pembimbing

Pembimbing I

Handwritten signature of Prof. Dr. H. Triono Eddy, S.H., M.Hum.

Prof. Dr. H. Triono Eddy, S.H., M.Hum

Pembimbing II

Handwritten signature of Dr. T. Erwinsyahbana, S.H., M.Hum.

Dr. T. Erwinsyahbana, S.H., M.Hum

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Diketahui

Direktur

Handwritten signature of Dr. Syaiful Bahri, M.AP.

Dr. Syaiful Bahri, M.AP

Ketua Program Studi

Handwritten signature of Prof. Dr. H. Triono Eddy, S.H., M.Hum.

Prof. Dr. H. Triono Eddy, S.H., M.Hum

PENGESAHAN

**KEBIJAKAN PIDANA DALAM PENANGGULANGAN PUNGUTAN LIAR
PEMBUATAN KARTU TANDA PENDUDUK OLEH OKNUM DINAS
KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL
(Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan)**

“Tesis Ini Telah Dipertahankan Di Hadapan Panitia Penguji, Yang Dibentuk
Oleh Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah
Sumatera Utara dan Dinyatakan Lulus Dalam Ujian,
Pada Hari Jum’at, Tanggal 28 Februari 2020”

Panitia Penguji

1. Prof. Dr. H. Triono Eddy, S.H., M.Hum
Ketua
2. Dr. T. Erwinsvabhana, S.H., M.Hum
Sekretaris
3. Dr. Dedi Harianto, S.H., M.Hum
Anggota
4. Dr. Dayat Limbong, S.H., M.Hum
Anggota
5. Dr. Ahmad Fauzi, S.H., M.Kn
Anggota

1.

2.

3.

4.

5.

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Dengan pernyataan ini saya menyatakan bahwa tesis yang saya tulis dengan judul **“KEBIJAKAN PIDANA DALAM PENANGGULANGAN PUNGUTAN LIAR PEMBUATAN KARTU TANDA PENDUDUK OLEH OKNUM DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan)”**. Adalah benar merupakan hasil karya intelektual mandiri, diselesaikan tanpa menggunakan bahan-bahan yang tidak diijinkan dan bukan merupakan karya pihak lain, dan saya akui sebagai karya sendiri tanpa unsur plagiat. Semua sumber referensi yang dikutip dan yang dirujuk telah ditulis dengan lengkap pada daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari diketahui terjadi penyimpangan dari pernyataan yang saya buat, maka saya siap menerima sanksi sesuai yang berlaku.

Medan, 28 Februari 2020

Penulis



CHAIRUNNISA BR KELIAT

UMSU
Unggul | Cerdas |

ABSTRAK

KEBIJAKAN PIDANA DALAM PENANGGULANGAN PUNGUTAN LIAR PEMBUATAN KARTU TANDA PENDUDUK OLEH OKNUM DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan)

Pungutan liar adalah suatu perbuatan yang dilakukan pegawai negeri atau penyelenggara negara 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. Salah satu pungutan liar yang sering terjadi pada kalangan pegawai negeri di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ialah pungutan liar Kartu Tanda Penduduk. Perumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bentuk-bentuk pungutan liar yang dilakukan oleh oknum pegawai di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, pengaturan dan penegakan hukum pidana bagi para pelaku pungli, dan upaya-penanggulangan oleh instansi yang berwenang terhadap praktik pungutan liar kartu tanda penduduk di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil.

Metode penelitian, jenis penelitian ini ialah yuridis normative, penelitian bersifat deskriptif, yang diambil dari data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data dengan wawancara dan studi kepustakaan. Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa bentuk-bentuk pungutan liar yang dilakukan oleh oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tidak terlepas dari praktek korupsi yang sudah lama berlangsung di kalangan instansi pemerintahan, bentuk-bentuk pungli di Dinas Kependudukan Catatan Sipil yang terjadi dapat berupa pungli terhadap KTP, KK, akta kelahiran dan kematian, serta surat-surat keterangan lainnya dan diketahui pungli yang paling sering terjadi ialah pungli atas KTP karena dipengaruhi oleh kuantitas masyarakat yang ingin membuat KTP. Pengaturan dan penegakan hukum pidana bagi oknum pelaku praktik pungutan liar Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dapat dilihat dari berbagai peraturan perundang-undangan baik dari KUHP, UU Administrasi dan Kependudukan atau UU pelayanan publik, penegakan dapat dilakukan oleh pejabat di Dinas Dukcapil secara internal, pengajuan gugatan, dan penegakan secara pidana. Penanggulangan oleh Instansi yang berwenang terhadap praktik pungutan liar Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ialah berasal dari pihak penyelenggara, Ombudsman, DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten Kota, Gubernur, Bupati/Walikota, serta BKD. Penanggulangan dengan pengawasan, pembinaan, pembentukan peraturan, pembentukan lembaga pengawas khusus dan membentuk Satgas Saber Pungli.

Kata kunci: Kebijakan Pidana, Penanggulangan, Pungutan Liar, Kartu Tanda Penduduk, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

ABSTRACT

CRIMINAL POLICY IN WALKING OF WILD COLLECTION MAKING POPULATION SIGNS BY OXNUM OF POPULATION AND CIVIL NOTICE (Study at the Department of Population and Civil Registration Asahan Regency)

Illegal levies are acts committed by public servants or state administrators with the intention of benefiting themselves or others unlawfully, or by abusing their power to force someone to give something, pay, or receive payment in pieces, or to do something for themselves. One illegal levy that often occurs among civil servants in the Department of Population and Civil Registry is the illegal collection of Identity Cards. The formulation of the problem in this research is the forms of illegal levies carried out by unscrupulous employees in the Department of Population and Civil Registry, the regulation and enforcement of criminal law for extortionists, and efforts to overcome them by the competent authority over the practice of extortion of identity cards at the Department of Population Population and civil registration.

The research method, this type of research is normative juridical, descriptive research, taken from secondary data by processing data from primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Data collection techniques with interviews and literature study. This research uses qualitative analysis.

Based on the research results it is known that the forms of illegal levies carried out by the Office of Population and Civil Registry are inseparable from corrupt practices that have long existed among government agencies, the forms of extortion in the Civil Registry Population Office that occur can be in the form of extortion of KTPs, KK, deed of death and death, and other certificates and known extortion is the most common extortion of KTP because it is influenced by the quantity of people who want to make a KTP. The regulation and enforcement of criminal law for perpetrators of the practice of extortion of Identity Cards in the Population and Civil Registry Office can be seen from various laws and regulations both of the Criminal Code, Administrative and Population Laws or public service laws, enforcement can be carried out by officials in the Dukcapil Office internally, filing lawsuits and criminal enforcement. Countermeasures by the competent authorities for the practice of extorting Identity Cards in the Population and Civil Registry Office are those from the organizer, Ombudsman, DPR RI, Provincial DPRD, City Regency DPRD, Governors, Regents / Mayors, and BKD. Countermeasures with supervision, guidance, the formation of regulations, the formation of special supervisory institutions and the establishment of the Saber Pungli Task Force.

Keywords: Criminal Policy, Countermeasures, Illegal Levies, Identity Cards, Population and Civil Registry.

KATA PENGANTAR


Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Segala puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas segala petunjuk rahmat dan karunia-Nya, dan shalawat beriring salam juga Penulis persembahkan kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad SAW sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.

Tesis ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menempuh ujian tingkat Magister Hukum pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tesis ini berjudul: **“Kebijakan Pidana Dalam Penanggulangan Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk Oleh Oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan)”**

Disadari Tesis ini tidak akan selesai tanpa adanya bantuan, perhatian dan kasih sayang dari berbagai pihak yang mendukung pembuatan tesis ini, baik moril maupun materil yang telah diberikan dalam penyelesaian tesis ini. Terima kasih secara khusus dan istimewa dihanturkan kepada orang yang paling berjasa yakni Ayahanda saya tercinta drg. Binyamin Keliat M.Kes dan Ibunda saya tersayang dr. Elfina Br. Tarigan., MKT, merupakan inspirasi hidup penulis. Sebagai orang tua yang sangat menyayangi anak-anaknya sebagaimana yang penulis rasakan selama ini dan tidak pernah menyerah untuk mendidik dengan penuh curahan kasih sayang dalam membesarkan anak-anaknya. Salut, hormat, bangga serta

bahagia memiliki orang tua yang sangat sabar dan tanggung seperti ibunda dan ayahanda tercinta. Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa melindungi dan memberikan kesehatan dan rezeki yang berlimpah kepada Ibunda dan Ayahanda tercinta. Terimakasih diucapkan yang sedalam-dalamnya kepada sanak keluarga yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.

Selain itu dengan selesainya Tesis ini, penulis juga ingin mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Agussani, MAP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas kesempatan dan fasilitasnya yang diberikan untuk mengikut dan menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana ini;
2. Bapak Prof. Dr. H. Triono Eddy, S.H., M.Hum Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara sekaligus Pembimbing I, terima kasih atas kesempatan menjadi mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan juga atas bimbingannya selama ini. Demikian juga halnya kepada Sekretaris Prodi Dr. Alfi Sahari, SH., M.Hum;
3. Bapak Dr. T. Erwinsyahbana, S.H., M.Hum selaku Pembimbing II, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga Tesis ini selesai;
4. Bapak Dr. Dedi Harianto, S.H., M.Hum, Bapak Dr. Dayat Limbong, S.H., M.Hum, Bapak Dr. Ahmad Fauzi, S.H., M.Kn selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan masukan-masukan kepada penulis.

5. Terima kasih kepada seluruh staff pengajar Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas bantuan dan dorongan hingga Tesis dapat diselesaikan;
6. Terima kasih kepada suami tercinta Fahmi Anugraha, S.H., M.Kn, yang sudah sangat pengertian dan perhatian membantu dalam penyelesaian Tesis ini.
7. Teman seperjuangan Berlin Sinaga, S.H., M.H, Fathy Kamal Hasibuan, S.Ked, Cintya Pribadi dan Ibrohimsyah, S.H.
8. Terima kasih penulis ucapkan kepada seluruh teman-teman angkatan 2017 Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
9. Terima kasih kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan atas bantuan dan dorongan hingga Tesis dapat diselesaikan

Penulis hanya sebagai manusia biasa, disadari bahwa Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Pada akhirnya penulis adalah seorang manusia biasa yang tidak luput dari kesalahan, sekali lagi ribuan terima kasih kepada semuanya. Penulis berharap tesis ini dapat memberikan manfaat untuk menambah pengetahuan dan wawasan berfikir bagi setiap orang yang membacanya.

Medan, 28 Februari 2020
Penulis

CHAIRUNNISA BR KELIAT
NPM : 1720010021

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACK	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
E. Keaslian Penelitian	12
F. Kerangka Teori dan Konsep	14
1. Kerangka teori	14
2. Kerangka konsep	31
G. Metode Penelitian	41
1. Jenis penelitian	41
2. Sifat penelitian	42
3. Sumber data	43
4. Teknik dan Alat Pengumpulan Data	45
5. Analisis data	45
 BAB II BENTUK-BENTUK PUNGUTAN LIAR YANG DILAKUKAN OLEH OKNUM DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIIL	 46

A. Kaitan Pungutan Liar dengan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Instansi Pemerintahan	46
B. Pungutan Liar yang Secara Umum Terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	59
C. Kartu Tanda Penduduk Sebagai Bentuk Pungutan Liar yang Sering Terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.....	73
BAB III PENGATURAN DAN PENEGAKAN HUKUM PIDANA BAGI OKNUM PELAKU PRAKTIK PUNGUTAN LIAR KARTU TANDA PENDUDUK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL	81
A. Pengaturan Larangan Pelaku Praktik Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	81
B. Jenis-jenis Sanksi bagi Oknum Pelaku Praktik Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	90
C. Penegakan Hukum bagi Oknum Pelaku Praktik Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	101
BAB IV PENANGGULANGAN OLEH INSTANSI YANG BERWENANG TERHADAP PRAKTIK PUNGUTAN LIAR KARTU TANDA PENDUDUK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL	114
A. Pelaku-pelaku Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk Dalam Lingkup Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.	114
B. Instansi-instansi yang Berwenang dalam Melakukan Pengawasan dan Penanggulangan Atas Praktik Pungutan Liar KTP Di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.	123
C. Upaya Pemerintahan dalam Penanggulangan Praktik Pungutan Liar KTP yang Dilakukan oleh Oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	133

BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	141
	A. Kesimpulan	141
	B. Saran	143

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tindak pidana korupsi di Indonesia hingga saat ini menjadi salah satu penyebab terpuruknya sistem perekonomian yang terjadi secara sistematis dan meluas hingga bukan saja meruhikan kondisi keuangan negara atau perekonomian negara tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.¹ Perbuatan korup yang dilakukan oleh para penguasa negara atau pejabat penyelenggara negara mengakibatkan keuangan negara terkuras habis dan digunakan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain. Apabila dilihat dari kenyataan sehari-hari, tindak pidana korupsi hampir terjadi di setiap tingkatan dan aspek kehidupan masyarakat. Mulai dari pengurusan izin mendirikan bangunan, proyek pengadaan di instansi pemerintahan sampai proses penegakan hukum.²

Satjipto Rahardjo mengatakan korupsi di Indonesia telah menggerogoti hampir seluruh segi kehidupan,³ sehingga tindak pidana korupsi telah dipandang sebagai kejahatan serius. Untuk mendeskripsikan akibat yang disebabkan oleh korupsi, Husein Alatas menyatakan bahwa korupsi sebagai parasit yang menghisap pohon akan menyebabkan pohon itu mati dan saat pohon itu mati

¹ Kristian dan Yopi Gunawan. 2015. *Tindak Pidana Korupsi Kajian Terhadap Harmonisasi Antara Convention Against Corruption (UNCAC)*. Bandung: PT Refika Aditama, hlm 2.

²*Ibid.*, hlm 3.

³ Satjipto Rahardjo (1). 2009. *Hukum dan Perilaku: Hidup Baik Adalah Dasar Hukum yang Baik*. Jakarta: Kompas Gramedia, hlm 126.

maka koruptor pun akan mati karena tidak ada lagi yang akan dihisap.⁴ Jadi, korupsi hanya akan menggerogoti habis dan menghancurkan masyarakatnya sendiri.⁵

Menurut Junaidi Suwartojo, korupsi adalah tingkah laku atau tindakan seseorang atau lebih yang melanggar norma-norma yang berlaku dengan menggunakan dan/atau menyalahgunakan kekuasaan atau kesempatan melalui proses pengadaan, penetapan pungutan penerimaan atau pemberian fasilitas atau jasa lainnya yang dilakukan pada kegiatan penerimaan dan/atau pengeluaran uang atau kekayaan, penyimpangan atau kekayaan serta dalam perizinan dan/atau jasa lainnya dengan tujuan keuntungan pribadi atau golongannya sehingga langsung atau tidak langsung merugikan kepentingan dan/atau keuangan negara/masyarakat.⁶

Praktik korupsi dilakukan secara tertutup, karena mengandalkan kerahasiaan, kolusi dan sedikit kepercayaan agar transaksi haram itu bocor ke luar. Dalam kasus-kasus yang paling mencolok pun, korupsi jarang dilakukan secara terbuka. Ibarat suatu organisme, bakteri yang berkembang biak di lingkungan yang hangat dan gelap. Korupsi beroperasi dan berkembang biak di lingkungan yang bersahabat. Korupsi tidak pernah berhenti berkembang biak dalam suatu siklus reproduksi serta sulit dideteksi. Korupsi juga menyebabkan virus-virus yang mematikan. Seperti halnya bibit penyakit, korupsi juga akan

⁴*Ibid*, hlm 136.

⁵ Ricca Anggraeni, "Pengusungan Pola Pikir Positivisme Hukum Dalam Perkara Korupsi Kajian Putusan Nomor 207/PID.B/2008/PN.MPW.", dalam *Jurnal Yudisial*, Volume IV, Nomor 3, Desember 2011, hlm 263.

⁶ Septiana Dwiputrianti, "Memahami Strategi Pemberantasan Korupsi di Indonesia", dalam *Jurnal Administrasi*, Volume VI, Nomor 2, September 2018, hlm 242.

menyerang fungsi-fungsi vital dari berbagai organ birokrasi. Jika tidak segera diobati, korupsi dapat melumpuhkan fungsi berbagai organ birokrasi tersebut.⁷

Mencermati eskalasi korupsi yang semakin tinggi intensitasnya dalam tubuh birokrasi, maka fakta itu (korupsi) seharusnya berani diungkap sehingga dapat dijadikan pengalaman untuk memperbaiki pola pikir dan perilaku, bukannya ditutupi, ditekan, dan dipaksakan untuk dilupakan.⁸ Korupsi birokrasi adalah istilah yang dipopulerkan oleh Gerald E. Caiden.⁹

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), menjelaskan suatu perbuatan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila perbuatan itu memenuhi bentuk sebagaimana termuat dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 12 (Pasal 12 dan seterusnya mengenai gratifikasi). Kesimpulan dari beberapa pasal tersebut adalah korupsi merupakan perbuatan secara melawan hukum dengan maksud memperkaya diri sendiri atau orang lain dapat diketahui dalam bentuk umum seperti *bribery* (penyuapan), *embezzlement* (penggelapan/pencurian), *fraud* (penipuan), *extortion* (pemerasan), dan *favouritism* (favoritisme).

⁷ Arif Awaludin, "Ideologi Etis Menyingkap Korupsi Birokrasi", dalam *Jurnal Pandecta*, Volume 11, Nomor 2, Desember 2016, Semarang: Universitas Negeri Semarang, hlm 190.

⁸ Satjipto Rahardjo (2). 2005. *Mengadili Korupsi Mengapa Dipersulit*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm 12.

⁹ Caiden menggunakan istilah "korupsi birokrasi" bukan "korupsi administrasi", untuk merujuk kepada bentuk-bentuk korupsi yang nyata-nyata dilakukan oleh administrator publik dalam kapasitasnya yang resmi, bukan pribadi atau, dalam hal kapasitas politiknya. Selain itu, membedakan antara korupsi dari maladministrasi untuk menunjukkan bahwa penipuan, pemborosan dan penyalahgunaan, dan bentuk lain dari maladministrasi, mungkin bukan kesalahan korupsi birokratis. Korupsi birokratis minimal mencakup pembengkokan hukum, penyingkiran moralitas, penggunaan muslihat dan pembenaran kejahatan, dan juga mencakup ketidakjujuran, penyuapan, nepotisme, penunjukan pekerjaan dan kontrak untuk orang yang tidak memenuhi syarat, pemberian keputusan dan jasa yang dipertukarkan dengan suap dan pengembalian, dan pemerintah yang mendukung. Semua yang melibatkan penipuan, pemborosan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam pemerintahan. Arif Awaluddin, *Op. Cit.*, hlm 192.

Salah satu bentuk tindak pidana korupsi yang sering terjadi dalam kehidupan sehari-hari adalah pungutan liar (pungli) yang mana pungutan liar merupakan suatu gejala sosial yang telah ada di Indonesia, sejak Indonesia masih dalam penjajahan dan bahkan jauh sebelum itu. Penamaan pungli tersebut secara nasional baru diperkenalkan pada bulan September tahun 1977, yaitu saat Kaskopkamtib yang bertindak selaku kepala operasi tertib bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dengan gencar melancarkan operasi tertib (OPSTIB), yang sasaran utamanya adalah pungutan liar.¹⁰

Data Ombudsman RI mencatat, dari 3 (tiga) perbuatan maladministrasi, tindakan penundaan berlarut-larut menempati urutan pertama. Pada tahun 2015 tercatat sebanyak 1.319 laporan tindakan berlarut-larut, sedangkan pada tahun 2016 meningkat menjadi 2.246 laporan atau meningkat 70,3%. Pada perbuatan maladministrasi tidak memberi pelayanan, tahun 2015 tercatat sebanyak 874 laporan dan meningkat pada 2016 menjadi 1.052 laporan atau 15,2%. Untuk tindakan maladministrasi pungutan liar (pungli) dan suap, pada 2015 tercatat sebanyak 384 laporan yang masuk ke Ombudsman, pada tahun 2016 meningkat menjadi 343 laporan atau 13%.¹¹

Pungutan liar (pungli) termasuk kategori kejahatan jabatan. Dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001

¹⁰ Debby Diannita Jaya, "Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pungutan Liar Yang Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil Di Kota Pekanbaru Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", dalam *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Riau*, Pekanbaru, Volume V, Nomor 1, April 2018, hlm 2.

¹¹ Nizar Apriansyah, "Peran Unit Pemberantasan Pungutan Liar Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Mewujudkan Akuntabilitas Dan Integritas Aparatur", dalam *Jurnal JIKH*, Volume 12, Nomor 1, Maret 2018, hlm 22.

berasal dari Pasal 423 KUHP yang dirujuk dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (Tindak Pidana Korupsi), menjelaskan definisi pungutan liar adalah suatu perbuatan yang dilakukan pegawai negeri atau penyelenggara negara 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.

Sebenarnya pungutan liar adalah sebutan untuk semua bentuk pungutan yang tidak resmi atau yang tidak memiliki landasan hukum. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka tindakan pengutuan tersebut dinamakan sebagai pungutan liar atau yang biasa disebut dengan kata pungli. Pungutan liar adalah perbuatan yang dilakukan oleh seorang 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, penipuan atau korupsi.

Istilah lain yang digunakan oleh masyarakat mengenai pungutan liar atau pungli adalah “uang sogokan, uang pelicin, salam tempel”, dan lain-lain. Pungli pada hakikatnya adalah interaksi antara petugas dengan masyarakat yang didorong oleh berbagai kepentingan pribadi.¹² Terjadinya perbuatan pungutan liar yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam birokrasi didorong oleh lemahnya

¹² Soedjono Dirdjosisworo. 1983. *Pungli: Analisa Hukum & Kriminologi*. Cet. II. Bandung: Sinar Baru, hlm 1.

pengawasan dan penegakan hukum di instansi pemerintahan. Pada umumnya, perbuatan pungutan liar yang dilakukan oleh pejabat publik yang merupakan perbuatan kelas ringan dibandingkan dengan kasus-kasus korupsi yang sering dilakukan oleh Kepala Daerah ataupun anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Salah satu penyebab perbuatan pungutan liar terjadi dikarenakan masih rendahnya gaji atau upah yang diberikan oleh pemerintah, sehingga melakukan pungutan liar menjadi alasan untuk menambah penghasilannya.

Dalam pelayanan publik, masyarakatlah yang menjadi korban dari perbuatan pungutan liar yang dilakukan oleh para pegawai pemerintah. Hal ini terjadi karena lemahnya pengawasan serta tidak adanya wadah yang dapat menampung semua aduan masyarakat tentang pelayanan publik yang sangat jauh dari kata ideal. Akibatnya masyarakat telah hilang kepercayaan terhadap pemerintah karena kebanyakan pengaduan masyarakat tentang buruknya pelayanan publik seringkali tidak mendapat tanggapan dari inspektorat sebagai pengawas internal. Kejahatan pemerasan atau *knevelary* atau kerasukan yang dilakukan oleh pegawai negeri/pejabat menunjukkan seolah-olah apa yang dipungut itu harus dibayar, seolah-olah utang baik baik kepadanya sendiri, maupun kepada orang lain, atau kepada kas umum.¹³

Masyarakat dalam hal tertentu ternyata banyak juga menjadi faktor pendorong banyaknya perbuatan pungli di instansi pemerintahan terlebih dalam hal pelayanan publik seperti pembuatan izin atau penerbitan akta-akta berharga. Hal ini dikarenakan masyarakat masih menganut budaya tidak taat asas atau tidak

¹³Djoko Prakoso. 1996. *Tindak Pidana Pegawai Negeri Sipil di Indonesia*. Cet. III. Jakarta: Sinar Grafika, hlm 16.

memiliki daya kritis atau penolakan apabila dimintai sejumlah pembayaran diluar ketentuan yang seharusnya dan masyarakat lebih memilih untuk memberikan sejumlah uang kepada aparat sipil negara untuk melancarkan urusan administrasi dikarenakan banyaknya proses yang harus dilewati. Berdasarkan kondisi tersebut, maka perlu adanya kebijakan hukum pidana untuk memberantas tindak pidana pungutan liar tersebut.

Terminologi “kebijakan” diambil dari bahasa Inggris yaitu “*policy*” dan dari bahasa Belanda yaitu “*politiek*”. Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah “kebijakan hukum pidana” dapat pula ditarik dengan istilah “politik hukum pidana”. Politik hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merrumuskan suatu perundang-undangan yang baik. Melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.¹⁴

Usaha dan kebijakan untuk memuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan” dengan hukum pidana. Dengan adanya tahap formulasi, maka upaya dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan tidak hanya menjadi tugas dari aparat penegak hukum, tetapi juga aparat pembuat hukum, karena kesalahan pada kebijakan legislatif menjadi kesalahan fatal yang dapat menjadi faktor

¹⁴ Dey Ravena, Kristian. 2017. *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*. Jakarta: PT Balebad Dedikasi Prima, hlm 117.

penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap-tahap selanjutnya. Hal ini dikarenakan kebijakan legislatif merupakan tahapan paling strategis dari *penal policy*.

Aturan perundang-undangan yang menjelaskan tentang kejahatan pungli tercantum dalam Pasal 12 huruf e UU Nomor 20 Tahun 2001 jo UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang sumbernya berasal dari Pasal 423 KUH Pidana tentang Kejahatan dalam Jabatan yang dilakukan oleh pegawai negeri.¹⁵ Selain itu pemerintah membentuk satu Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar. Lahirnya peraturan tentang SATGAS PUNGLI ini merupakan wujud nyata sebagai langkah konkrit pemberantasan perbuatan pungutan liar di berbagai instansi strategis pelayanan publik.

Posisi masyarakat dalam proses pelayanan publik khususnya pada pembuatan KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, sangat rentan menjadi korban pungli karena daya tawar yang rendah. Masyarakat dipaksa menyerahkan sejumlah uang tambahan untuk pembuatan KTP karena ketiadaan lembaga pengawasan yang efektif untuk memaksa birokrat yang kerap melakukan pungli. Masyarakat juga tidak mendapatkan lembaga pengaduan yang kredibel 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

¹⁵ Praktik pungli merupakan salah satu bentuk tindak pidana korupsi, pada umumnya dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki posisi penting dalam pemerintahan, termasuk oleh para pelaksana pelayanan publik. Eddy Mulyadi Soepardi. 2009. *Memahami Kerugian Keuangan Negara sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Ghalia Indonesia, hlm 3.

menyumbang kontribusi terhadap tumbuh suburnya praktik pungli dengan cara membiasakan diri memberi uang tanpa mampu bersikap kritis melakukan penolakan pembayaran diluar biaya resmi. Budaya memberi masyarakat untuk memperlancar urusan dengan birokrat susah untuk dihilangkan karena telah berlangsung lama.

Pegawai negeri sipil atau yang sekarang disebut dengan aparatur sipil negara atau pejabat pemerintahan seharusnya mengerti dengan tugas dan fungsinya dalam menjalankan profesinya. Alasan atau alibi gaji yang kecil adalah konsekuensi dari pilihan pekerjaan, sehingga dengan alasan apapun sebenarnya aparatur sipil negara (khususnya di lingkungan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) tidak boleh menjadikan rakyat yang berurusan dengan pelayanan publik dalam hal ini pembuatan KTP menjadi korban atau obyek untuk diperas dan ditipu. Aturan-aturan hukum pun sudah ada dan jelas memberikan pengaturan tentang hukum dan sanksi bagi pelaku pungli.

Berdasarkan data-data yang telah disajikan di atas tentang maraknya praktik pungli Kartu Tanda Penduduk setiap tahun yang dilakukan oleh oknum aparatur sipil negara di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, sedangkan sudah ada aturan perundang-undangan yang melarang dengan tegas tindakan pungli. Banyak modus yang dilakukan oleh oknum aparatur sipil negara yang selalu berubah-ubah, sehingga menyulitkan penegakan hukum terhadap oknum aparatur sipil negara. Diperlukan kebijakan hukum pidana yang mampu mempersempit ruang gerak aparatur sipil negara dalam melakukan praktik pungli KTP itu.

Berdasarkan argumentasi di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan pungli yang dilakukan oleh oknum aparat sipil negara dengan judul **“Kebijakan Pidana Dalam Penanggulangan Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk Oleh Oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana bentuk-bentuk pungutan liar yang dilakukan oleh oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil?
2. Bagaimana pengaturan dan penegakan hukum pidana bagi oknum pelaku praktik pungutan liar pembuatan Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil?
3. Bagaimana penanggulangan oleh Instansi yang berwenang terhadap praktik pungutan liar pembuatan Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil?

C. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari perumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk-bentuk pungutan liar yang dilakukan oleh oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan dan penegakan hukum pidana bagi oknum pelaku praktik pungutan liar pembuatan Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis penanggulangan oleh Instansi yang berwenang terhadap praktik pungutan liar pembuatan Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan sejumlah manfaat yang berguna baik secara teoritis maupun secara praktis antara lain:

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan tambahan literatur ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya dalam disiplin ilmu hukum bidang hukum pidana terkait dengan tindak pidana pungutan liar sebagai tindak pidana korupsi.

2. Secara praktis

- a. Untuk penulis pribadi guna mengetahui dan menambah pengetahuan terkait dengan kebijakan hukum pidana yang harus diambil dalam tindak pidana pungutan liar yang dilakukan oleh oknum aparatur sipil negara dalam bidang pelayanan publik.

- b. Hasil penelitian ini dapat dijadikan kontribusi sumbangan pemikiran ilmu pengetahuan bagi para pengambil kebijakan untuk dapat mengambil kebijakan hukum, penegak hukum khususnya para hakim di pengadilan dalam mengambil putusan.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pemeriksaan dan hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian dengan judul **“Kebijakan Pidana Dalam Penanggulangan Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk Oleh Oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan)”**, belum pernah dilakukan dalam topik dan permasalahan yang sama. Dengan demikian, penelitian ini dapat disebut asli sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional, dan objektif serta terbuka. Semua ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Meskipun demikian, ada beberapa penelitian yang berbicara tentang pungli, antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Andi Annisa Tenri Bintoeng yang berjudul **“Tinjauan Kriminologis Terhadap Pungutan Liar Oleh Penyelenggara Pendidikan Di Sekolah Menengah Atas (Studi kasus di kota Makassar tahun 2015-2017)”**. Pembahasan yang ada dalam penelitian ini adalah Faktor penyebab terjadinya pungutan liar di sekolah yang berada di wilayah hukum Kota Makassar adalah bergesernya moral tenaga pendidik menjadi pribadi materialis, yang didukung oleh kesempatan yang diberikan oleh orangtua

maupun peserta didik untuk melakukan pungutan liar. Apalagi tidak ada aturan dan mekanisme pengawasan dari dinas terkait terhadap dana pendidikan yang diatur mandiri oleh pihak sekolah. Dan mekanisme penghukuman bagi pelaku tergolong ringan dan hanya memiliki efek jera yang bersifat sementara. Upaya-upaya penanggulangan pungutan liar oleh aparat penegak hukum, Dinas Pendidikan, Lembaga Pengawas Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Ombudsman) dan Orang tua Murid di Kota Makassar ialah dengan melakukan upaya Metode Pre-emptif yang merupakan usaha atau upaya-upaya pencegahan kejahatan sejak awal atau sejak dini, yang dilakukan oleh ombudsman dan masyarakat yang mana tindakan itu lebih bersifat psikis atau moril untuk mengajak atau menghimbau kepada tenaga pendidik agar dapat mentaati setiap norma-norma yang berlaku. Metode preventif merupakan upaya yang dilakukan dengan tujuan untuk mencegah timbulnya kejahatan dengan tindakan pengendalian dan pengawasan, atau menciptakan suasana yang kondusif guna mengurangi dan selanjutnya menekan agar kejahatan itu tidak berkembang ditengah masyarakat. Penelitian ini berasal dari Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2018.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Maydrilla Putri Chindrawan yang berjudul “Implementasi Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar dalam Upaya Penanggulangan Praktik Pungutan Liar di Kabupaten Sidoarjo”. Pembahasan dalam penelitian ini adalah berdasarkan penelitian yang dilakukan tentang impementasi Peraturan

Presiden Nomor 87 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Saber Pungutan Liar dalam Upaya Penanggulangan Praktik Pungutan Liar di Kabupaten Sidoarjo dapat disimpulkan bahwa dasar hukum pembentukan Satgas Saber Pungli adalah Keputusan Bupati Nomor 188/235/438.1.1.3/2018 Tentang Perubahan Atas Keputusan Bupati Nomor 188/678/404.1.1.3/2017 Tentang Unit Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sidoarjo. Dari Hasil Penelitian, bahwa kasus pungli di Sidoarjo tidak serta merta menjadi kasus pidana, tetapi sebagai kasus yang dapat diselesaikan secara pembinaan etik oleh instansi yang berwenang. Selain itu dalam pelaksanaannya, tidak ditemui kesulitan yang berarti. Namun masih minimnya aturan/SOP membuat pembagian kerja satgas tidak merata, dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

F. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka teori

Fungsi teori dalam penelitian adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.¹⁶ Oleh karenanya teori hukum yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini adalah teori negara kesejahteraan sebagai *grand theory*, kemudian teori perlindungan hukum sebagai *middle theory* serta teori penegakan hukum sebagai *applied theory*.

a. Teori Negara Kesejahteraan

¹⁶ Lexy J. Moleong. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm 35.

Negara kesejahteraan adalah konsep pemerintahan ketika negara mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamakan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Konsep ini didasarkan pada prinsip kesetaraan kesempatan, distribusi kekayaan yang setara, dan tanggung jawab masyarakat kepada orang-orang yang tidak mampu memenuhi persyaratan minimal untuk menjalani kehidupan yang layak. Istilah ini secara umum bisa mencakup berbagai macam organisasi ekonomi dan sosial.

Sosiolog T.H. Marshall mengidentifikasi negara kesejahteraan sebagai gabungan demokrasi, kesejahteraan, dan kapitalisme. Para pakar menaruh perhatian khusus pada cara Jerman, Britania Raya dan negara-negara lain mengembangkan sistem kesejahteraannya secara historis.¹⁷ Teori Negara kesejahteraan ini tidak terlepas dari konsep Negara hukum yang pada akhirnya bertujuan untuk mensejahterakan Negara dan masyarakat di dalamnya. Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "*rechtsstaat*".¹⁸ Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud "negara hukum". Notohamidjojo menggunakan kata-kata "...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*".¹⁹ Pada sisi lain Djokosoetono mengatakan bahwa "negara hukum yang demokratis sesungguhnya

¹⁷ Wikipedia. "Negara Kesejahteraan", https://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesejahteraan, diakses pada tanggal 26 November 2019, pukul 22.04 WIB.

¹⁸ Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu, hlm 30.

¹⁹ O Notohamidjojo. 1970. *Makna Negara Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, hlm 27.

istilah ini adalah salah, sebab kalau dihilangkan *demokratische rechtsstaat* yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.²⁰

Muhammad Yamin menggunakan kata “negara hukum” sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapatnya sebagai berikut:

Polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.²¹

Kemudian bagaimana dengan konsep negara hukum di Indonesia? Widodo Ekatjahjana mengatakan konsep negara hukum di Indonesia, tidak serta-merta dapat disamakan dengan konsepsi negara hukum dalam pengertian “*rechtsstaat*” dan “*rule of law*”, walaupun unsur-unsur negara hukum dalam kedua konsepsi itu berpengaruh juga terhadap konsepsi negara hukum Indonesia, seperti unsur pemerintahan berdasarkan hukum atau asas legalitas, dan unsur perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan unsur peradilan.²²

Selanjutnya Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum.²³ Artinya, Negara dalam segala akifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara

²⁰ Padmo Wahyono. 1984. *Guru Pandita*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, hlm 67.

²¹ Muhammad Yamin. 1982. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 72.

²² Widodo Ekatjahjana. 2015. *Negara Hukum, Konstitusi, Dan Demokrasi: Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jember: Jember University Press, hlm 63.

²³ Soemardi. 2010. *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Bandung: Bee Media Indonesia, hlm 225.

hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah Welfarestate atau negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshiddiqie Ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari paham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang KapitalisLiberalis.

Di dalam perspektif hukum, Wilhelm Lunstedt berpendapat: "*Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation*".²⁴

Dalam pemahaman ini, Wilhelm Lunstedt nampak menggambarkan bahwa untuk mencapai *Social Welfare*, yang pertama harus diketahui adalah hal yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Pendapat Lunstedts mengenai *social welfare* ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound, namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak.

Melihat pandangan mengenai social welfare tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang social welfare mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah

²⁴ *Ibid.*, hlm 9.

mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa. Tentu hal itu bisa terwujud melalui suatu bentuk tatanan Negara hukum.

Pada masa sekarang ini, hampir semua negara di dunia menganut negara hukum, yakni yang menempatkan hukum sebagai aturan main penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan. Sebagai negara hukum, sudah barang tentu “memiliki” hukum administrasi negara, sebagai instrumen untuk mengatur dan menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan negara. Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri.²⁵

Di dalam praktik penyelenggaraan negara hukum dewasa ini, pada umumnya diakui bahwa yang dimaksud dengan negara hukum tidak sekedar memenuhi formalitas dalam bentuk lahirnya yaitu adanya ketentuan hukum yang digunakan sebagai landasan penyelenggaraan negara/pemerintahan, serta mengatur waga negara. Tetapi harus diperhatikan pula segi isi, nilai serta kegunaan aturan hukum itu. Apakah secara material isi dan nilai hukum sesuai dengan kesadaran etis dan kesadaran hukum masyarakat, sesuai dengan watak dan kepribadian bangsa yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat di atas, maka seharusnya setiap pembuatan undang-undang di Indonesia, dasar filosofisnya adalah Pancasila. Pancasila sebagai dasar filsafat negara (*philosophische gronslag*) dari negara mengandung konsekuensi bahwa dalam setiap aspek penyelenggaraan negara harus sesuai dengan nilai-nilai

²⁵ Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, hlm 80.

Pancasila. Hal itu meliputi segala peraturan perundang-undangan dalam negara, pemerintahan dan aspek-aspek kenegaraan lainnya.²⁶

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*²⁷ Selanjutnya C.A. Kulp dan John W, resiko-resiko tersebut dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.²⁸

Di dalam negara kesejahteraan, menurut Sentanoe Kertonegoro, kedua kelompok resiko tersebut harus mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus yaitu resiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.²⁹

Atas dasar demikian, dalam hakekatnya negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak

²⁶ Kaelan. 2009. *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Paradigma, hlm 59.

²⁷ Gianfranco Poggi. 1992. *The Development of the Modern State Sociological Introduction*. California: Stanford University Press, hlm. 126.

²⁸ Sentanoe Kertonegoro. 1987. *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya, hlm 7.

²⁹ *Ibid.*

jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut dapat digambarkan sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya. Sehingga ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut. Dalam konteks ini, negara ada dalam tahapan sebagai negara kesejahteraan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut paham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para Perintis Kemerdekaan dan para Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah Negara Kesejahteraan (*walvaarstaat*) bukan Negara Penjaga Malam (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah Negara Pengurus.³⁰

Prinsip Welfare State dalam UUD 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi. Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Jimly Asshidiqie Konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Ceko, Slowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hongaria. Selanjutnya menurut Jimly, sejauh menyangkut corak muatan yang

³⁰ M. Yamin. 1959. *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, hlm 299.

diatur dalam UUD 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada Negara-negara sosialis.³¹

Di dalam UUD 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat pasal 33 tentang sistem perekonomian dan pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak telantar) serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan platform sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut paham “Negara Kesejahteraan” (*welfare state*) dengan model “Negara Kesejahteraan Partisipatif” (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah Pluralisme Kesejahteraan atau welfare pluralism.

Model ini menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*social security*), meskipun dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat. Sedangkan menurut Mubyarto, Kedua pasal tersebut merupakan suatu hubungan kausalitas yang menjadi dasar disahkannya UUD 1945 oleh para pendiri negara, karena baik buruknya Perekonomian Nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya Kesejahteraan Sosial.

Teori Negara kesejahteraan ini jika dikaitkan dengan pemecahan persoalan dalam penelitian terkait pungutan liar yang dilakukan oleh oknum aparat pemerintahan yang khususnya dilakukan oleh oknum pegawai yang bekerja di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, maka teori ini berguna untuk mengetahui

³¹ Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm 124.

tujuan dan cara paling efektif dalam melakukan penegakan hukum bagi para pelaku pungutan liar, termasuk untuk menganalisis secara mendalam peran besar pemerintah dalam menanggulangi pelaku-pelaku pungutan liar yang dapat merugikan masyarakat Negara. Jika penegakan hukum dan penanggulangan itu dilakukan dengan tepat oleh Negara maka barulah akan terwujud Negara yang sejahtera sesuai dengan prinsip yang terkandung di dalam teori Negara kesejahteraan.

b. Teori Perlindungan Hukum

Terkait dengan teori perlindungan hukum, ada beberapa ahli yang menjelaskan bahasan ini, antara lain yaitu Fitzgerald, Satjipto Raharjo, Phillipus M Hanjon dan Lily Rasyidi. Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalulintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.

Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang

dianggap mewakili kepentingan masyarakat.³² Menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³³

Selanjutnya menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.³⁴ Sedangkan menurut Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra bahwa hukum dapat didifungsikan untuk menghujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga predektif dan antipatif.³⁵

Teori perlindungan hukum merupakan salah satu teori yang sangat penting untuk dikaji, karena fokus kajian teori ini pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang disasarkan pada teori ini, yaitu masyarakat yang berada pada posisi yang lemah, baik secara ekonomi maupun lemah dari aspek yuridis.

Istilah teori perlindungan hukum berasal dari bahasa Inggris, yaitu *legal protection theory*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *theorie van*

³² Satjipto Raharjo. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm 53.

³³ *Ibid.*, hlm 69.

³⁴ *Ibid.*, hlm 54.

³⁵ Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rusdakarya, hlm 118.

de wettelijke bescherming, dan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie der rechtliche schutz*. Secara gramatikal, perlindungan adalah:

- 1) Tempat berlindung, atau
- 2) Hal (perbuatan) memperlindungi.

Memperlindungi adalah menyebabkan atau menyebabkan berlindung. Arti berlindung, meliputi: (1) menempatkan dirinya supaya tidak terlihat, (2) bersembunyi, atau (3) minta pertolongan. Sementara itu, pengertian melindungi, meliputi: (1) menutupi supaya tidak terlihat atau tampak, (2) menjaga, merawat atau memelihara, (3) menyelamatkan atau memberikan pertolongan.³⁶ Perlindungan hukum ini dapat dikatakan merupakan salah bentuk usaha pemerintah dan para pembuat undang-undang melalui para petugas hukum untuk melindungi kepentingan hukum masyarakat di suatu Negara. Bentuk-bentuk perlindungan hukum itu sebagai wujud terbentuknya politik hukum di suatu Negara hukum. Salah satu fungsi politik hukum agar nantinya tercipta produk hukum yang dapat melindungi kepentingan hukum setiap warga Negara.

Politik hukum erat kaitannya dengan kebijakan publik, karena berada dalam ranah yang sama yaitu sama-sama berada di bidang politik, namun posisi dan peranannya berbeda. Politik hukum (*legal policy, recht politiek*) adalah kebijakan yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang akan diberlakukan di dalam negara. Sedangkan kebijakan publik (*publik policy*) adalah kerangka pikir dan rumus kebijakan tentang tata cara pelayanan untuk memenuhi

³⁶ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2019. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm 259.

kepentingan umum, baik mengenai kepentingan negara maupun kepentingan masyarakat.³⁷

Menurut Moh. Mahfud MD, yang dimaksud dengan politik hukum diartikan sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum ini mencakup pembuatan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.³⁸

Pengertian politik hukum sebagaimana yang disampaikan oleh Mahfud MD tersebut di atas sejalan dengan yang dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, yang juga bermakna *legal policy*. Perbedaannya, Abdul Hakim lebih mengedepankan kajian politik hukum pada pembangunan hukum, yaitu tentang perlunya mengikutsertakan peran kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat dalam hal bagaimana hukum itu dibentuk, dikonseptualisasikan, diterapkan dan dilembagakan dalam suatu proses politik yang sesuai dengan cita-cita awal suatu negara.³⁹

Atas dasar itu, tahap kebijakan legislatif merupakan langkah awal dan sekaligus merupakan sumber landasan dari proses konkretisasi pidana berikutnya,

³⁷ M. Solly Lubis. 2015. *Politik Hukum dan Kebijakan Publik*. Bandung: Mandar Maju, hlm 3.

³⁸ Moh. Mahfud MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, hlm 9.

³⁹ Abdul Hakim Garuda Nusantara. 1988. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: YLBHI, hlm 27.

yaitu tahap penerapan pidana dan tahap pelaksanaan pidana.⁴⁰ Soedarto menjelaskan bahwa cara kesatuan proses dalam sistem penyelenggaraan hukum pidana itu harus berupa benang sutera yang menelusuri segala fase mulai dari pemeriksaan perkara pidana sejak awal (pemeriksaan pendahuluan adalah penyelidikan) sampai akhir proses itu yaitu pelaksanaan pemidanaan, bahkan sampai sesudah selesainya perjalanan pidana oleh narapidana.⁴¹

Menurut Soedarto bahwa melaksanakan “politik hukum pidana” berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Dalam kesempatan lain, Soedarto mengatakan bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang. Dengan demikian, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.⁴² Jika ditarik benang merah hubungannya dengan teori hukum, maka produk perundang-undangan yang baik khususnya pidana ialah perundang-undangan pidana yang mampu melindungi kepentingan hukum masyarakatnya.

Berdasarkan uraian di atas memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan

⁴⁰ Barda Nawawi Arief (1). 1994. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP, hlm 59.

⁴¹ Soedarto. 1994. *Hukum Acara Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru, hlm 4.

⁴² Barda Nawawi Arief (2). 2016. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm 26.

tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Kegunaan teori perlindungan hukum dalam penelitian ini ialah untuk memastikan bahwa masyarakat yang mempunyai kepentingan untuk melakukan pembuatan Kartu Tanda Penduduk atau surat-surat kependudukan lainnya di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil memang dilindungi secara hukum. Sehingga pantaslah masyarakat itu tidak dikenakan tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (seperti pungutan liar). Surat kependudukan merupakan hak masyarakat yang dijamin dan dilindungi oleh peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu teori ini akan menelaah lebih lanjut terkait bentuk-bentuk perlindungan hukum dan peraturan-peraturan yang terkait dengan hak masyarakat dalam memperoleh surat kependudukan seperti KTP tanpa harus adanya pungutan liar.

c. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum yaitu sebuah tugas yang diemban oleh aparat penegak hukum, karena tugas, maka seperti yang dikatakan oleh Kant, merupakan “kewajiban kategoris kewajiban mutlak”. Disini tidak mengenal istilah dengan syarat, tugas adalah tugas kewajiban dilaksanakan.⁴³

⁴³ Bernard Tanya. 2011. *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*. Yogyakarta: Genta Publishing, hlm 25.

Soerjono Soekanto menyatakan, bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai-nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴⁴

Menurut Soerjono Soekanto, ada 5 (lima) unsur yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu:

- 1) Faktor hukumnya sendiri hanya dibatasi oleh undang-undang saja;
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukumnya;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.⁴⁵

G. Peter Hoefnagels dalam teori fungsional menyatakan bahwa penegakan hukum pidana dapat bersifat yuridis dogmatis yaitu dengan upaya penal maupun dengan cara fungsional yaitu non penal.⁴⁶ Berkaitan dengan teori di atas, guna mensinkronkan pelaksanaan fungsi penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana, kiranya perwujudan nilai-nilai Pancasila dalam penegakan hukum harus dijiwai para penegak hukum,⁴⁷ penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam penegakan hukum meliputi:

- 1) penegakan hukum dilandasi oleh nilai etik, moral dan spiritual yang memberi keteguhan komitmen terhadap kedalaman tugas hukum. Penegakan hukum dengan demikian lebih dari sekedar menegakkan kebenaran formal, tetapi juga ditujukan untuk mencari kebenaran

⁴⁴ Soerjono Soekanto. 1993. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Cet. III. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm 3.

⁴⁵ *Ibid*, hlm 5.

⁴⁶ G. Peter Hoefnagels. 1976. *The Other Site of Criminology*. Holland: Kluwer Deveter, hlm 56.

⁴⁷ Barda Nawawi Arief (3). 2001. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm 3.

- materiil yang diharapkan dapat mendekati kebenaran yang hakiki sifatnya;
- 2) penegakan hukum dilandasi dan sekaligus ditujukan pada peningkatan harkat dan martabat manusia;
 - 3) penegakan hukum dilandasi dan sekaligus ditujukan untuk memperkokoh kesatuan dan persatuan;
 - 4) penegakan hukum dilandasi dan ditujukan untuk ikut mewujudkan nilai-nilai kedaulatan rakyat. Dengan demikian penegakan hukum juga berperan dalam mengembangkan dimensi kesadaran hukum warga negara;
 - 5) penegakan hukum ditujukan untuk mewujudkan kepastian hukum yang berintikan keadilan.⁴⁸

Menurut Muladi sebagaimana dikutip oleh Zainab alasan di atas dianggap penting mengingat sistem peradilan pidana yang dikembangkan di Indonesia adalah sistem peradilan pidana yang “berkemanusiaan”, di samping bersifat efisiensi, profesional, sistem peradilan pendidikan terpadu, partisipasi masyarakat, juga mencerminkan nilai-nilai sebagai berikut: mengutamakan pencegahan; bersifat “*Tat-tater strafrecht* (berorientasi baik pada perbuatan maupun pada orang); harmoni dan kesejahteraan sosial sebagai tujuan akhir; berorientasi ke masa depan; dan penggunaan ilmu pengetahuan baik ilmu sosial maupun ilmu pengetahuan alam.⁴⁹

Penegakan hukum merupakan suatu sistem yang menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah serta perilaku nyata manusia. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau tindakan yang dianggap pantas atau seharusnya. Perilaku atau sikap tu bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian.

⁴⁸ Zainab Ompu Jainah, “Membangun Budaya Hukum Masyarakat Penegak Hukum Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika (Studi Tentang Lahirnya Badan Narkotika Nasional)”, dalam *Jurnal Keadilan Progresif*, Volume 2, Nomor 2, September 2011, hlm 129.

⁴⁹ *Ibid.*

Penegakan hukum dapat dilakkan secara maksimal menggunakan sarana hukum pidana atau upaya penal yang diselenggarakan oleh aparat penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, kehakiman (pengadilan) dan lembaga pemasyarakatan serta dapat pula dilakukan menggunakan sarana di luar hukum pidana dalam interpendensinya dengan faktor-faktor nonhukum yang disebut menggunakan upaya nonpenal yang dapat diselenggarakan oleh pihak-pihak di luar aparat penegak hukum pidana.⁵⁰ Sebagai konsekuensi dari pandangan fungsional tersebut seperti yang dikatakan G. Peter Hoefnegels, penegakan hukum pidana dapat bersifat yuridis dogmatis yaitu dengan upaya penal maupun dengan cara fungsional yaitu nonpenal.⁵¹

Sejalan dengan itu menurut Barda Nawawi Arief, pemberantasan tindak pidana harus dilakukan melalui penegakan hukum yang terkait dengan reformasi hukum tidak hanya pembaharuan undang-undang atau substansi hukum (*legal substance reform*) tetapi juga pembaharuan struktur hukum (*legal structure reform*) yang termasuk di dalamnya juga pembaharuan etika hukum dan ilmu/pengetahuan pendidikan hukum (*legal ethic and legal science/education reform*).⁵²

Penegakan hukum sebagai suatu proses, sesungguhnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut pembuatan putusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mengandung unsur penilaian pribadi. Atas dasar itulah dapat dipahami bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin saja terjadi, apabila ada ketidakserasian nilai, kaidah dan pola perilaku. Hal

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ G. Peter Hoefnegels, *Loc. Cit.*

⁵² Barda Nawawi Arief (3), *Op. Cit.*, hlm 131.

tersebut terjadi karena ketidakserasian antara nilai-nilai yang dipegang teguh dengan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu.

Ditinjau dari pendekatan “tata tertib sosial (*social order*), fungsi penegakan hukum adalah sebagai berikut:

- 1) *The actual enforcement law* yang meliputi tindakan penyelidikan (*investigation*), penangkapan (*trial*) dan pemidanaan (*punishment*), pemenjaraan guna memperbaiki tingkah laku individu terpidana (*correcting the behavior of individual offender*);
- 2) Efek “prefensif” (*preventive effect*) yang berfungsi “mencegah” orang (anggota masyarakat) melakukan tindak pidana. Maka, kehadiran keberadaan aparat penegak hukum dianggap mengandung *preventive effect* yang memiliki “daya cegah” (*different effort*) anggota masyarakat melakukan tindak kriminal.⁵³

2. Kerangka konsep

a. Konsep pungutan liar

Pungutan liar adalah 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, penipuan atau korupsi.⁵⁴ Pungutan liar termasuk dalam kategori kejahatan jabatan, dimana dalam konsep kejahatan jabatan dijabarkan bahwa pejabat demi menguntungkan diri sendiri atau orang lain, menyalahgunakan kekuasaannya untuk memaksa seseorang memberikan sesuatu, untuk membayar atau menerima pembayaran dengan potongan atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri.

⁵³ M. Yahya Harahap. 2002. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm 90.

⁵⁴ Debby Diannita Jaya, *Loc.Cit.*

Kejahatan jabatan adalah kejahatan yang dilakukan oleh pegawai/pejabat dalam masa pekerjaannya dan kejahatan tersebut dalam salah satu perbuatan pidana yang tercantum dalam Bab XXVIII Buku Kedua KUHP. Penjelasan pungutan liar dalam aturan hukum memang tidak dapat ditemukan dengan jelas. Bila melihat rumusan pungutan liar yang dilakukan oleh pegawai negeri/pejabat, maka perbuatan tersebut berkaitan dengan pemerasan. Meskipun demikian, perlu dikemukakan bahwa tidak semua pemerasan dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.

Perumusan yang termasuk dalam tindak pidana korupsi adalah pemerasan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara yang memenuhi unsur dalam Pasal 12 huruf e, huruf f dan huruf g UU Nomor 3 Tahun 1999 jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang PTPK. Pasal tersebut mengatur bahwa pegawai negeri yang melakukan pemerasan dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk tindak pidana korupsi. Dilihat dari sejarahnya, ketentuan pasal ini berasal dari Pasal 423 KUHPidana yang kemudian diadopsi dalam Pasal 1 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan diadopsi kembali dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi serta dirumuskan kembali dalam Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Perbuatan tindak pidana pemerasan sebagaimana yang terdapat dalam KUHP Bab XXIII dijelaskan dalam Pasal 368:

Barang siapa dengan maksud hendak menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak, memaksa orang dengan kekerasan atau

ancaman kekerasan, supaya orang itu memberikan barang, yang sama sekali atau sebagiannya termasuk kepunyaan orang itu sendiri kepunyaan orang lain atau supaya orang itu membuat utang atau menghapuskan piutang, dihukum dengan memeras, dengan hukuman penjara selamalamanya sembilan tahun.

Adapun penjelasan di atas ialah bahwa kejadian dinamakan suatu perbuatan pemerasan dengan kekerasan (*afpresing*). Pelaku “pemeras” melakukan perbuatan dengan:

- 1) Memaksa orang lain;
- 2) Untuk memberikan barang yang sama sekali atau sebagian termasuk kepunyaan orang itu sendiri atau kepunyaan orang lain, atau membuat utang atau menghapuskan piutang;
- 3) Dengan maksud hendak menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak;
- 4) Memaksanya dengan memakai kekerasan atau ancaman kekerasan.

b. Konsep aparatur sipil negara

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian, yang dimaksud dengan aparatur sipil negara atau pegawai negeri adalah setiap warga negara RI yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian ASN dalam rumusan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terdapat pada Bab I tentang Ketentuan Umum, yakni pada pasal 1 yang berbunyi:

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- 1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

- 2) Pegawai Aparatur Sipil Negeri yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Seorang pegawai negeri atau aparatur sipil negara yang sudah diserahi tugas berdasarkan peraturan yang sudah ada harus sepenuh hati menjalankan semua tugas yang dibebankan kepadanya. Pelaksanaan tugasnya juga harus sesuai dengan kedudukan dan posisi jabatan pegawai tersebut. Jika pegawai tersebut melanggar aturan yang sudah ditetapkan maka pegawai tersebut dapat disebut dengan berkhianat. Dimana dia mengingkari janjinya untuk menjalankan tugasnya.

Mengenai suatu jabatan tidak akan pernah lepas dari sebuah kode etik. Seperti halnya pegawai negeri atau aparatur sipil negara, mereka juga tidak lepas dari adanya kode etik yang bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan mereka. Adapun kode etik ini dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terdapat pada Pasal 5 yang menyatakan:

- 1) Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN.
- 2) Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:
 - a. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggungjawab, dan berintegritas tinggi;
 - b. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
 - c. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
 - d. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- e. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
 - f. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
 - g. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggungjawab, efektif, dan efisien;
 - h. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
 - i. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
 - j. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
 - k. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
 - l. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN;
- 3) Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Konsep Kebijakan Pidana

Istilah “kebijakan” dalam bahasa Inggris disebut dengan *policy* dan dalam bahasa Belanda disebut dengan *politiek*. Bertolak dari kedua istilah tersebut, maka istilah “kebijakan hukum pidana” dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana”. Dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana” ini sering dikenal dengan berbagai istilah antara lain *penal policy*, *criminal law policy*, atau *strafrechts politiek*. Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal.

Menurut Sudarto sebagaimana dikutip oleh Arief, bahwa yang dimaksud dengan politik hukum adalah:

- 1) Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
- 2) Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan

bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁵⁵

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Usaha penanggulangan kejahatan lewat pembentukan undang-undang (aturan hukum) pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*).

Kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Berdasarkan argumentasi tersebut, maka dalam pengertian *social policy* telah tercakup di dalamnya *social welfare policy* dan juga *social defence policy*.

Menurut Muladi, politik hukum pidana (*criminal law politics*) pada dasarnya merupakan aktivitas yang menyangkut proses menentukan tujuan dan cara melaksanakan tujuan tersebut. Dengan demikian, proses yang terkait merupakan proses pengambilan keputusan (*decision making process*) atau pemilihan melalui seleksi di antara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan dari sistem hukum pidana mendatang. Dalam rangka pengambil keputusan dan pilihan tersebut, disusun berbagai kebijakan (*policies*)

⁵⁵ Barda Nawawi Arief (2). *Op.Cit.*, hlm 26.

yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana (perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan berbagai alternatif sanksi yang baik yang merupakan pidana (*straf*) maupun tindakan (*maatregel*).⁵⁶

Usaha penanggulangan kejahatan melalui perbuatan undang-undang (hukum pidana) juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social defence*), oleh karenanya kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*).⁵⁷ Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Secara singkat, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir (tujuan utama) dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Hal tersebut merupakan arah dari kebijakan politik hukum nasional yang dilandaskan pada keinginan untuk melakukan pembenahan sistem dan politik hukum yang berdasar pada 3 (tiga) prinsip dasar yang wajib dijunjung oleh setiap warga negara yaitu:

- 1) Supremasi hukum;
- 2) Kesetaraan di hadapan hukum; dan
- 3) Penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.⁵⁸

⁵⁶ Muladi, "Politik Hukum Pidana, Dasar Kriminalisasi dan Dekriminalisasi serta Berbagai Perkembangan Asas Dalam RUU KUHP", Makalah yang dipresentasikan dalam Focus Group Discussion yang diselenggarakan oleh ELSAM, Jakarta, 28 September 2006, hlm 1.

⁵⁷ *Ibid*, hlm 6.

⁵⁸ Rocky Marbun, "Grand Design Politik Hukum Pidana dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", dalam *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*, Volume 1, Nomor 3, Tahun 2014, hlm 567.

Ketiga prinsip dasar tersebut merupakan syarat mutlak dalam mewujudkan cita-cita negara Indonesia yang damai dan sejahtera. Apabila hukum ditegakkan dan ketertiban diwujudkan, maka diharapkan kepastian, rasa aman, tenteram, ataupun kehidupan yang rukun dapat terwujud. Dengan demikian, politik hukum nasional harus senantiasa diarahkan pada upaya mengatasi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum yang meliputi permasalahan yang berkaitan dengan substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.

d. Konsep Penanggulangan Tindak Pidana

Upaya penanggulangan tindak pidana dikenal dengan istilah kebijakan kriminal yang dalam kepustakaan asing sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal policy*, atau *strafrechtspolitik* adalah suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan melalui penegakan hukum pidana, yang rasional yaitu memenuhi rasa keadilan dan daya guna. Dalam rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana maupun non hukum pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apabila sarana pidana dipanggil untuk menanggulangi kejahatan, berarti akan dilaksanakan politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.⁵⁹

Penanggulangan ini erat kaitannya dengan sanksi-sanksi pidana yang akan diterima oleh para pelaku tindak pidana termasuk pungutan liar yang dimaksud

⁵⁹ Sudarto. 1986. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni. hlm 22-23.

dalam penelitian ini. Dikhususkan dalam penanggulangan tindak pidana guna tercapainya tujuan hukum pidana, hal itu juga tentu saling berkesinambungan dengan kebijakan criminal yang dimunculkan dalam politik hukum, sehingga dibutuhkannya pendekatan kebijakan hukum.

Pendekatan kebijakan dan pendekatan nilai terhadap sejumlah perbuatan asusila dilakukan dengan mengadopsi perbuatan yang tidak pantas/tercela di masyarakat dan berasal dari ajaran-ajaran agama dengan sanksi berupa pidana. Semula suatu perbuatan dianggap tidak tercela, akan tetapi akhirnya masyarakat menilai bahwa perbuatan itu adalah tercela, sehingga terhadap perbuatan itu diancamkan dengan suatu sanksi pidana. Memang tidak mungkin semua perbuatan yang tercela dan sebagainya itu dijadikan tindak pidana. Empat kriteria yang perlu diperhatikan sebelum memberi ancaman pidana (mengkriminalisasi), yaitu tujuan hukum pidana; penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki; perbandingan antara sarana dan hasil; dan kemampuan badan penegak hukum.

e. Konsep Kartu Tanda Penduduk

Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyebutkan Kartu Tanda Penduduk, selanjutnya disingkat KTP, adalah identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian sesuai dengan perkembangan teknologi yang ada di Negara Indonesia, KTP diperbaharui menjadi KTP Elektronik. Hal itu disebutkan dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menyebutkan Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana.

f. Konsep Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil serta tugas lain yang diberikan Walikota/Bupati sesuai dengan lingkup tugas dan fungsinya. Dalam pelaksanaan tugasnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.⁶⁰

Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil atau disingkat dengan Ditjen Dukcapil merupakan unsur pelaksana Kementerian Dalam Negeri di bidang kependudukan dan pencatatan sipil. Ditjen Dukcapil berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.^[4] Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil menyelenggarakan fungsi:

⁶⁰ No Name. "Tugas Pokok dan Fungsi". <https://arsipskpd.batam.go.id/batamkota/skpd.batamkota.go.id/kependudukan/profil/tugas-pokok-dan-fungsi/index.html>, diakses pada tanggal 27 November 2019, pada pukul 15:58 WIB.

1. perumusan kebijakan di bidang pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, pemanfaatan database kependudukan, Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el), dan standar kualifikasi sumber daya manusia pelaksana Administrasi Kependudukan;
2. pelaksanaan kebijakan di bidang fasilitasi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, fasilitasi pemanfaatan database kependudukan, NIK dan KTP-el, dan penyusunan standar kualifikasi sumber daya manusia pelaksana Administrasi Kependudukan;
3. pelaksanaan pembinaan umum dan koordinasi di bidang pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, pemanfaatan database kependudukan, NIK dan KTP-el, sumber daya manusia pelaksana Administrasi Kependudukan;
4. penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, pemanfaatan database kependudukan, NIK dan KTP-el, sumber daya manusia pelaksana Administrasi Kependudukan;
5. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, pemanfaatan database kependudukan, NIK dan KTP-el, sumber daya manusia pelaksana Administrasi Kependudukan, serta penyelenggaraan administrasi kependudukan di daerah;
6. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, pemanfaatan database kependudukan, NIK dan KTP-el, sumber daya manusia pelaksana Administrasi Kependudukan, serta penyelenggaraan administrasi kependudukan di daerah;
7. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil; dan
8. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.⁶¹

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan terhadap sistem hukum. Bentuk-bentuk penelitian hukum normatif

⁶¹ Wikipedia. "Direktorat Kependudukan dan Pencatatan Sipil". https://id.wikipedia.org/wiki/Direktorat_Jenderal_Kependudukan_dan_Pencatatan_Sipil, diakses pada tanggal 27 November 2019, pada pukul 15:56 WIB.

sebagaimana yang dikatakan Ronny Hanitijo Soemitro meliputi: inventarisasi hukum positif, penelitian asas-asas hukum, penelitian hukum *in concreto*, penelitian sinkronisasi hukum, penelitian sistem hukum dan perbandingan hukum.⁶²

Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum doktrinal, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*).⁶³ Penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain karena penelitian yang diteliti berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yaitu hubungan peraturan yang satu dengan peraturan yang lain serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktik.⁶⁴

2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Penelitian deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan objek, menerangkan dan menjelaskan sebuah peristiwa dengan maksud untuk mengetahui keadaan objek yang diteliti. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.⁶⁵

Menurut Sumadi Suryabrata, penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian. Penelitian deskriptif adalah akumulasi data dasar dalam cara-

⁶² Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Cet. IV. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 4.

⁶³ Amiruddin dan Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm 118.

⁶⁴ Ediwarman. 2004. *Monograf Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi)*. Medan: t.p., hlm 96.

⁶⁵ Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, hlm 10.

cara deskripsi semata-mata tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan, mentest hipotesis, membuat ramalan, atau mendapatkan makna dari implikasi.⁶⁶

3. Sumber data

Di dalam hubungannya dengan proses pengumpulan data dan jika dilihat dari jenisnya, data dibedakan menjadi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari objek yang diteliti, sedangkan data sekunder merupakan data dalam bentuk jadi, seperti data dokumen dan publikasi.⁶⁷ Jenis data dalam penelitian ini berupa data sekunder yang dilakukan dengan cara studi pustaka (*library research*) atau penelusuran literatur di perpustakaan terhadap bahan-bahan hukum tertulis yang relevan. Literatur diperoleh melalui membaca referensi, melihat, mendengar seminar, pertemuan-pertemuan ilmiah, serta men-*download* melalui internet. Data yang diperoleh kemudian dipilah-pilah guna memperoleh data yang sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini, yang didapat dari:⁶⁸

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya yang mempunyai otoritas yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim,⁶⁹ dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab

⁶⁶Sumadi Suryabrata. 2006. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm 76.

⁶⁷Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm 57.

⁶⁸Bambang Sunggono. 2005. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm 113.

⁶⁹Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Cet. IV. Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm 141. Lihat juga Zainuddin Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Cet. III. Jakarta: Sinar Grafika, hlm 47.

Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁷⁰
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan hukum sekunder, misalnya bibliografi dan indeks kumulatif.⁷¹ Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang pada dasarnya mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum, misalnya abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya.⁷²

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ P. Joko Subagyo. 2011. *Metode Penelitian Dalam Teori & Praktik*. Jakarta: PT Rineka Cipta, hlm 90.

⁷² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit*, hlm 33.

4. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*) dan studi lapangan (*field research*). Studi kepustakaan adalah serangkaian usaha untuk memperoleh data dengan jalan membaca, menelaah, mengklarifikasi, mengidentifikasi, dan dilakukan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan serta buku-buku literatur yang ada relevansinya dengan permasalahan penelitian. Selanjutnya alat pengumpulan data yang digunakan ialah studi dokumentasi dan juga dengan melakukan wawancara pada pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan untuk mendapatkan informasi yang valid terkait dengan penanganan masalah pungutan liar di Kabupaten Asahan.

5. Analisis data

Penelitian ini menggunakan analisis data secara kualitatif, melalui analisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian. Dari pembahasan tersebut, akan menarik kesimpulan secara deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari yang bersifat umum kepada penarikan kesimpulan yang bersifat khusus. Analisis kualitatif dengan menganalisis data-data yang didapati baik melalui studi dokumentasi maupun hasil wawancara, yang akhirnya data tersebut akan dianalisis terlebih dahulu secara kualitatif, sehingga akhirnya mendapatkan hasil penelitian yang diinginkan.

BAB II

BENTUK-BENTUK PUNGUTAN LIAR YANG DILAKUKAN OLEH OKNUM DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL

A. Kaitan Pungutan Liar dengan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Instansi Pemerintahan

Pungutan liar oleh pegawai pemerintahan adalah suatu perbuatan yang dilakukan pegawai negeri atau penyelenggara negara 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. Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pungutan liar yang dilakukan oleh pegawai negeri (seperti pegawai di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) selalu dikaitkan dengan Pasal 423 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang menyebutkan:

Pegawai negeri yang dengan maksud menguntungkan dirinya sendiri atau orang lain dengan melawan hak, memaksa seorang dengan sewenang-wenang memakai kekuasaannya, supaya memberikan sesuatu, melakukan sesuatu pembayaran, memotong sebagian dalam melakukan pembayaran, atau mengerjakan sesuatu apa, dihukum penjara selama-lamanya enam tahun.

Pasal 421, 423, 424, dan 425 sebenarnya semua dimaksud untuk mencegah atau menghukum perbuatan-perbuatan sewenang-wenang dan kecurang-kecurangan (korupsi) yang banyak ragamnya dari pegawai negeri. Pasal 425 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang memuat kejahatan yang biasa dinamakan *knevelanj*, karena perumusannya yang sempit (sebab disini harus dapat dibuktikan elemen, bahwa terdakwa waktu melakukan perbuatannya itu harus menunjukkan

seolah-olah apa yang dipungut (pungutan liar) itu harus dibayar, baik kepada sendiri, maupun kepada pegawai negeri yang lain atau kepada kas negeri), maka pasal ini tidak berdaya untuk menghukum perbuatan sewenang-wenang dan kecurangan-kecurangan secara yang biasa dan banyak dilakukan oleh pegawai negeri disini, oleh karena dalam cara tersebut tidak terdapat elemen tersebut di atas ini.

Perbuatan sewenang-wenang dan kecurangan-kecurangan dari pegawai negeri yang terlepas dari ancaman Pasal 425 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, masih mungkin dikenakan Pasal 424, 423 atau 421. Tergantung pada elemen-elemen yang ada di dalamnya. Tentang pegawai negeri dapat dilihat pada pasal 92, dan sewenang-wenang mempergunakan kekuasaannya dapat dilihat berdasarkan catatan pada Pasal 421 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.⁷³

Dikaitkan dengan tindakan korupsi, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 423 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana ini dipandang sebagai tindak pidana korupsi. Oleh sebab itu tepatlah dikatakan tindakan pungutan liar (pungli) yang dilakukan oleh oknum-oknum pegawai negeri/pegawai pemerintah tidak dapat dilepaskan dengan praktik korupsi yang ada.

Dapat diperhatikan pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan:

⁷³ R.Soesilo. 1995. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia, hlm 287.

Setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 419, Pasal 420, Pasal 423, Pasal 425, atau Pasal 435 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Hal yang serupa dengan apa yang dimaksudkan dengan Pasal 423 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana perbuatan itu dinamakan pungutan liar oleh pegawai negeri, namun di Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perbuatan pegawai negeri itu dinamakan dengan Korupsi. Atas keterkaitan itu maka pembahasan tentang pungutan liar memang benar tidak dapat dilepaskan dengan pembahasan tindak pidana korupsi yang ada lingkungan instansi pemerintahan ataupun oknum pegawai negeri termasuk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Hal tersebut juga diungkapkan oleh pihak Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Asahan yang mengungkapkan bahwa secara hukum pungutan liar memang berhubungan erat dengan korupsi. Hal itu dikarenakan sifatnya yang sama-sama merugikan. Baik itu merugikan Negara maupun merugikan masyarakat luas yang ingin membuat surat data kependudukan di Dukcapil.⁷⁴

Kata korupsi berasal dari bahasa Latin *corruption*. Selanjutnya disebutkan bahwa *corruption* itu berasal pula dari kata asal *corrumpere*, suatu kata Latin yang lebih tua. Dari bahasa Latin itulah turun ke banyak bahasa Eropa seperti *corruption* dan *corrupt* (Inggris), *corruption* (Perancis), dan *corruptive/korruptie*

⁷⁴ Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

(Belanda). Maka dapatlah memberanikan diri bahwa dari bahasa Belanda inilah kata itu turun ke bahasa Indonesia, yaitu korupsi.

Secara harfiah, menurut Sudarto kata korupsi menunjuk pada perbuatan yang rusak, busuk, tidak jujur yang dikaitkan dengan keuangan. Adapun Henry Campbell Black mendefinisikan korupsi sebagai perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak-pihak lain. Sayed Hussein Alatas mengungkapkan bahwa:

Korupsi adalah subordinasi kepentingan umum di bawah kepentingan tujuan-tujuan pribadi yang mencakup pelanggaran norma-norma, tugas, dan kesejahteraan umum, dibarengi dengan kerahasiaan, pengkhianatan, penipuan, dan kemasabodohan yang luar biasa akan akibat-akibat yang diderita oleh masyarakat. Singkatnya, korupsi adalah penyalahgunaan amanah untuk kepentingan pribadi.⁷⁵

Tidak ada defenisi baku dari tindak pidana korupsi (Tipikor). Akan tetapi secara umum, pengertian Tindak pidana korupsi adalah suatu perbuatan curang yang merugikan keuangan Negara. Atau penyelewengan atau penggelapan uang Negara untuk kepentingan pribadi dan orang lain. Beberapa faktor penyebab timbulnya tindak pidana korupsi, antara lain:

1. Lemahnya pendidikan agama, moral dan etika,
2. Tidak adanya sanksi yang keras terhadap pelaku korupsi,
3. Tidak adanya suatu system pemerintahan yang transparan (*Good Governance*),
4. Faktor ekonomi (di beberapa Negara, rendahnya gaji pejabat publik seringkali menyebabkan korupsi menjadai budaya),

⁷⁵ Aziz Syamsuddin. 2018. *Tindak Pidana Khusus*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm 137.

5. Manajemen yang kurang baik dan tidak adanya pengawasan yang efektif dan efisien, serta
6. Modernisasi yang menyebabkan pergeseran nilai-nilai kehidupan yang berkembang dalam masyarakat.⁷⁶

Kasus-kasus tindak pidana korupsi biasanya melibatkan lebih dari satu orang, berbeda dengan kasus-kasus tindak pidana umum (misalnya pencurian dan penipuan), seperti permintaan uang saku yang berlebihan dan peningkatan frekuensi perjalanan dinas. Umumnya, tindak pidana korupsi dilakukan secara rahasia, melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan secara timbal balik. Kewajiban dan keuntungan tersebut tidak selalu berupa uang.

Para pihak yang terlibat tindak pidana korupsi biasanya menginginkan keputusan yang tegas dan mampu untuk mempengaruhi keputusan-keputusan itu. Para pihak yang terlibat tindak pidana korupsi biasanya juga berusaha menyelubungi perbuatannya dengan berlindung di balik pembenaran hukum. Di dalam korupsi terdapat peluang dan modus operandi tindak pidana korupsi yang dilakukan pihak-pihak tertentu seperti badan legislative ataupun eksekutif. Di dalam DPRD (legislatif) menggunakan modus:

1. Memperbanyak/memperbesar mata anggaran untuk tunjangan dan fasilitas bagi pimpinan dan anggota dewan.
2. Menyalurkan APBD bagi keperluan anggota dewan melalui yayasan fiktif.
3. Memanipulasi bukti perjalanan dinas.

Selanjutnya modus operandi yang dilakukan Pemerintah (eksekutif), yaitu:

1. Penggunaan sisa dana tanpa dipertanggungjawabkan dan tanpa prosedur.
2. Penyimpangan prosedur pengajuan dan pencarian dana kas daerah.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm 15.

3. Memanipulasi sisa APBD.
4. Manipulasi dalam proses pengadaan barang dan jasa.
5. Penyalahgunaan wewenang dalam pelayanan publik.⁷⁷

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1991 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang termasuk ke dalam unsur-unsur tindak pidana korupsi adalah:

1. Setiap orang, termasuk korporasi, yang
2. Melakukan perbuatan melawan hukum,
3. Memperkaya diri sendiri, dan
4. Merugikan keuangan Negara.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1991 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berbunyi: “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara...”.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1991 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berbunyi:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara...

⁷⁷ *Ibid.*, hlm 15-16.

Adapun sanksi hukum yang dapat dikenakan kepada pelaku tindak pidana korupsi berupa pidana penjara dan pidana denda (diatur dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12A, Pasal 12B, dan Pasal 12C Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1991 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).⁷⁸ Hal ini berlaku kepada pelaku tindak pidana korupsi pada umumnya, yang tentu juga erat kaitannya dengan praktik pungli di kalangan oknum instansi pemerintahan. Dikatakan antara perilaku korupsi dengan perilaku pungli di wilayah instansi pemerintah erat kaitannya karena secara konteks pengertian keduanya memiliki nilai-nilai pengertian yang serupa dan unsur-unsur tindak pidana yang harus dipenuhi juga terbilang sama.

Pada hakikatnya, setiap perbuatan pidana harus terdiri dari unsur-unsur lahiriah (fakta) oleh perbuatan, mengandung kelakuan dan akibat yang ditimbulkan karenanya. Keduanya memunculkan kejadian dalam alam lahir (dunia). Di samping kelakuan dan akibat, untuk adanya perbuatan pidana biasanya diperlukan pula adanya hal ikhwal atau keadaan tertentu yang menyertai perbuatan, hal ikhwal mana oleh Van Hamel dibagi dalam 2 (dua) golongan, yaitu yang mengenai diri orang yang melakukan perbuatan dan yang mengenai di luar diri si pelaku.⁷⁹

Biasanya dengan adanya perbuatan yang tertentu seperti dirumuskan dengan unsur-unsur di atas maka sifat pantang dilakukannya perbuatan itu sudah tampak dengan wajar. Sifat yang demikian ini, ialah sifat melawan hukumnya

⁷⁸ *Ibid.*, hlm 17.

⁷⁹ Moeljatno. 2008. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm 64.

perbuatan, tidak perlu dirumuskan lagi sebagai elemen atau unsur tersendiri.⁸⁰ Oleh sebab itu apabila seseorang sudah memenuhi unsur-unsur pidana yang telah ditetapkan ketentuan peraturan perundang-undangan terbukti melakukan suatu perbuatan yang melawan hukum seperti pegawai negeri yang korupsi atau pungli, maka terpenuhilah unsur perbuatan pidana orang tersebut.

Sifat melawan hukumnya perbuatan tergantung kepada bagaimana sikap batinnya terdakwa. Jadi merupakan unsur yang subjektif. Dalam teori unsur melawan hukum yang demikian ini dinamakan subjektif *Onrechtselement*, yaitu unsur melawan hukum yang subjektif. Pengetahuan tentang sifat melawan hukum yang subjektif ini relative belum lama dan pertama timbul di Jerman. Menurut Mezger, hal itu adalah buah usaha orang-orang seperti Von Weber Welel, Maurach, dan Busch.

Pada akhirnya untuk menyimpulkan hal yang diajukan di atas, maka yang merupakan unsur atau elemen perbuatan pidana adalah:

1. Kelakuan dan akibat (perbuatan).
2. Hal ikhwal atau keadaan yang menyertai perbuatan.
3. Keadaan tambahan yang memberatkan pidana.
4. Unsur melawan hukum yang objektif.
5. Unsur hukum yang subjektif.

Perlu ditekankan lagi bahwa sekalipun dalam rumusan delik tidak terdapat unsur melawan hukum, namun jangan dikira bahwa perbuatan tersebut lalu tidak bersifat melawan hukum. Sebagaimana ternyata di atas, perbuatan tadi sudah

⁸⁰ *Ibid.*, hlm 67.

demikian wajar sifat melawan hukumnya, sehingga tidak perlu untuk dinyatakan tersendiri. Akhirnya ditekankan, meskipun perbuatan pidana pada umumnya adalah keadaan lahir dan terdiri atas elemen-elemen lahir, namun ada kalanya dalam perumusan juga diperlukan elemen batin yaitu sifat melawan hukum yang subjektif.⁸¹

Di dalam konvensi PBB menentang korupsi, 2003 (*United Nation Convention Againsts Corruption 2003* (UNCAC)), yang telah diratifikasi Pemerintah Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, ada beberapa perbuatan yang dikategorikan korupsi, yaitu sebagai berikut:

1. Penyuapan, janji, tawaran, atau pemberian kepada pejabat publik atau swasta, permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik atau swasta atau internasional, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk pejabat itu sendiri atau orang atau badan lain yang ditunjukkan agar pejabat itu bertindak atau berhenti bertindak dalam pelaksanaan tugas-tugas resmi mereka untuk memperoleh keuntungan dari tindakan tersebut.
2. Penggelapan, penyalahgunaan atau penyimpangan lain oleh pejabat publik/swasta/internasional.
3. Memperkaya diri sendiri dengan tidak sah.⁸²

Undnag-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengalami perluasan perumusan delik (tindak pidana). Perluasan tersebut pada rumusan dalam penafsiran arti melawan hukum. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menyatakan Tindak Pidana Korupsi sebagai delik formal, namun pengertian melawan hukum dalam suatu tindak pidana korupsi sebagai delik formal dan material.

⁸¹ *Ibid.*, hlm 69-70.

⁸² Aziz Syamsuddin. *Op.Cit.*, hlm 138.

Sebagai delik formal, suatu perbuatan dapat dinyatakan sebagai tindak pidana, jika perbuatan tersebut telah memenuhi rumusan delik dalam undang-undang tanpa harus menimbulkan akibat yang merugikan. Jadi, meskipun perbuatan itu belum sampai menimbulkan kerugian keuangan Negara, tetapi jika perbuatan itu telah dapat dikategorikan akan menimbulkan kerugian Negara, pelakunya sudah dapat dihukum. Begitu pun halnya dalam hal hasil tindak pidana korupsi telah dikembalikan kepada Negara, akan tetapi tidak menghapus sifat melawan hukum tersebut.

Sementara, pengertian sifat melawan hukum formal dan material menuju pada suatu perbuatan tidak hanya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga merupakan perbuatan tercela dan bertentangan dengan perasaan keadilan masyarakat. Sifat melawan hukum formal dan material terkandung dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, sebagaimana dirumuskan dalam Penjelasan Umum: “Suatu perbuatan dikatakan melawan hukum, dalam pengertian formil dan materiil, bilamana tindak pidana korupsi tersebut mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana”.

Pertimbangan dicantumkannya pengertian formal dan material dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, sebagai berikut:

1. Mengingat tindak pidana korupsi terjadi secara sistematis dan meluas, tidak hanya merugikan keuangan dan perekonomian Negara, tetapi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak social dan ekonomi masyarakat

secara luas (digolongkan sebagai *extra ordinary crime*), sehingga pembatasannya harus dilakukan dengan cara yang luar biasa.

2. Mengingat dampak dari tindak pidana korupsi selama ini, selain merugikan keuangan Negara, juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi.
3. Untuk merespon perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat, agar lebih memudahkan di dalam pembuktian, sehingga dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan atau perekonomian Negara yang semakin canggih dan rumit.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, ruang lingkung tindak pidana korupsi dapat dikelompokkan ke dalam beberapa rumusan delik sebagai berikut:

1. Kelompok delik/tipikor yang dapat merugikan keuangan/perekonomian Negara.
2. Kelompok delik/tipikor penyuapan, baik aktif (yang menyuap) maupun pasif (yang menerima suap).
3. Kelompok delik/tipikor penggelapan.
4. Kelompok delik/tipikor pemerasan dalam jabatan.
5. Kelompok delik/tipikor yang berkaitan dengan perbuatan curang.
6. Benturan kepentingan dalam pengadaan.
7. Gratifikasi.⁸³

Dikaitkan dengan perbuatan pungutan liar unsur yang dimaksud sama dengan hal yang disebutkan dalam angka 2 tentang penyuapan dan angka 4 tentang pemerasan dalam jabatan. Karena hal itu yang sering terjadi pada praktik pungli yang dilakukan oleh pegawai negeri, termasuk oknum pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Peraturan perundang-undangan tindak pidana

⁸³ *Ibid.*, hlm 144-146.

korupsi memiliki kekhususan tersendiri dibandingkan dengan hukum tindak pidana khusus yang lain. Kekhususan dimaksud tidak bisa dilepaskan dari keberadaan peraturan perundang-undangan utama yang mengatur tindak pidana korupsi di Indonesia. Kekhususan yang melekat pada peraturan perundang-undangan tindak pidana korupsi tersebut meliputi antara lain sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan tindak pidana korupsi bersifat elastic dan mudah berubah-ubah.
2. Perluasan subjek hukum pidana (pidana badan hukum/korporasi).
3. Perluasan ruang lingkup delik/tindak pidana korupsi meliputi:
 - a. Keuangan/perekonomian Negara,
 - b. Suap-menyuap (menerima janji, tawaran dan/atau hadiah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam pelaksanaan tugas-tugas resmi mereka untuk memperoleh keuntungan dari tindakan tersebut) baik kepada pejabat publik, swasta maupun pejabat internasional,
 - c. Pengelapan dalam jabatan,
 - d. Pemerasan (pegawai negeri atau penyelenggara Negara yang memeras orang sama dengan korupsi),
 - e. Perbuatan curang (pemborong, ahli bangunan, penjual, pengawas proyek, rekanan TNI/Polri, pengawasan rekaman TNI/Polri yang melakukan atau membiarkan perbuatan curang sama dengan korupsi),
 - f. Benturan kepentingan dalam pengadaan (pegawai Negeri atau penyelenggara Negara yang dengan sengaja baik langsung ataupun tidak turut serta dalam pemborongan, pengadaan, dan atau persewaan yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya sama dengan korupsi), dan
 - g. Gratifikasi (pegawai negeri yang mendapat gratifikasi dan tidak melaporkannya ke KPK dianggap korupsi).⁸⁴

Pengkhususan tersebut juga terkandung dalam tindakan pungutan liar yang dilakukan oleh oknum-oknum pegawai negeri di instansi pemerintahan. Para pelaku pungli memanfaatkan jabatannya untuk mengambil keuntungan dari masyarakat yang ingin mengurus segala urusan birokrasinya di instansi

⁸⁴ *Ibid.*, hlm 146-147.

pemerintahan tertentu. Pengambilan keuntungan yang dilakukan pegawai negeri itu kepada masyarakat dengan cara yang tidak sah/illegal. Namun jika di dalam korupsi perbuatan itu sudah sampai dalam katagori menyinggung kerugian Negara, di dalam pungli belum sampai merugikan Negara secara signifikan, akan tetapi yang merasakan dampak kerugian besarnya adalah masyarakat yang dimintai suatu imbalan yang tidak resmi atas pengurusan administrasi yang diperlukan di instansi pemerintahan tertentu.

Pungutan liar berhubungan dengan erat atas praktik korupsi yang terjadi terus menerus selain dari unsur nilai tindak pidana yang sama, sifat merugikan yang dimiliki tindakan keduanya, kaitannya juga dengan norma-norma hukum yang berlaku. Di dalam Pasal pungutan liar yang digunakan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menyinggung bahwa jika pungutan illegal itu dilakukan oleh pegawai negeri dan merugikan Negara, maka itu masuk ke ranah korupsi. Pemikiran itu juga ditanamkan dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi seperti yang diuraikan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang mengungkapkan: Setiap orang yang memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; atau memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya.⁸⁵

⁸⁵ *Ibid.*, hlm 139.

Pasal tersebut menerangkan bahwa tiap praktik pungutan yang tidak sah yang dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara Negara merupakan suatu tindakan yang tergolong dalam tindakan korupsi. Sehingga memang benarlah antara pungutan liar di jajaran pegawai negeri seperti yang dilakukan oknum pegawai negeri di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan perilaku koruptif yang terjadi terus-menerus sampai saat sekarang ini.

B. Pungutan Liar yang Secara Umum Terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Pungutan liar atau biasa disingkat pungli dapat diartikan sebagai pungutan yang dilakukan oleh dan untuk kepentingan pribadi oknum petugas secara tidak sah atau melanggar aturan. Pungli merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan wewenang yang memiliki tujuan untuk memudahkan urusan atau memenuhi kepentingan dari pihak pembayar pungutan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pungli melibatkan dua pihak atau lebih, baik itu pengguna jasa ataupun oknum petugas yang biasa melakukan kontak langsung untuk melakukan transaksi rahasia maupun terang-terangan, dimana pada umumnya pungli yang terjadi pada tingkat lapangan dilakukan secara singkat dan biasanya berupa uang.⁸⁶

Banyak istilah lain yang sering dipergunakan oleh masyarakat mengenai arti kata pungli seperti uang sogok, uang pelicin, uang semir, salam tempel, uang siluman, uang jasa, uang titip, Undang-Undang 2000, ongkos administrasi, uang

⁸⁶ Samodra Wibawa. Arya Fauzy F.M dan Ainun Habibah. "Efektivitas Pengawasan Pungutan Liar Di Jembatan Timbang,". *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*. Volume 12 No 2, Januari 2013, hlm 75.

ikhlas, yang dilapangan sering disebut dengan 3 (tiga) S (Senang Sama Senang) dan lain sebagainya.⁸⁷ Kegiatan-kegiatan seperti ini tidak jarang terlihat dalam tindakan pencatatan peristiwa kependudukan.

Peristiwa Kependudukan, antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas atau tinggal sementara, serta perubahan status Orang Asing Tinggal Terbatas menjadi tinggal tetap dan Peristiwa Penting, antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan Peristiwa Penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Untuk itu, setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang.⁸⁸

Pada pemenuhan hak Penduduk, terutama di bidang Pencatatan Sipil, masih ditemukan penggolongan Penduduk yang didasarkan pada perlakuan diskriminatif yang membeda-bedakan suku, keturunan, dan agama sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan produk kolonial Belanda. Penggolongan Penduduk dan pelayanan diskriminatif yang demikian itu tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kondisi tersebut mengakibatkan pengadministrasian kependudukan mengalami

⁸⁷ Soedjono Dirdjosisworo (1). 1983. *Pungli Analisa Hukum Dan Kriminologi*. Bandung: CV Sinar Baru, hlm 36.

⁸⁸ Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, bagian umum.

kendala yang mendasar sebab sumber Data Kependudukan belum terkoordinasi dan terintegrasi, serta terbatasnya cakupan pelaporan yang belum terwujud dalam suatu sistem Administrasi Kependudukan yang utuh dan optimal.

Kondisi sosial dan administratif seperti yang dikemukakan di atas tidak memiliki sistem database kependudukan yang menunjang pelayanan Administrasi Kependudukan. Kondisi itu harus diakhiri dengan pembentukan suatu sistem Administrasi Kependudukan yang sejalan dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi untuk memenuhi tuntutan masyarakat atas pelayanan kependudukan yang profesional. Seluruh kondisi tersebut di atas menjadi dasar pertimbangan perlunya membentuk Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. memuat pengaturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan adanya reformasi di bidang Administrasi Kependudukan. Salah satu hal penting adalah pengaturan mengenai penggunaan Nomor Induk Kependudukan (NIK).⁸⁹ Bentuk-bentuk surat yang dapat dikeluarkan ataupun diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, setiap bentuknya mempunyai potensi oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab untuk dilakukan pungli.

Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari Penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan Penduduk, Administrasi Kependudukan memberikan pemenuhan

⁸⁹ *Ibid.*

hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan Dokumen Kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

Administrasi Kependudukan diarahkan untuk:

1. memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
2. meningkatkan kesadaran Penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan Administrasi Kependudukan;
3. memenuhi data statistik secara nasional mengenai Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
4. mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal; dan
5. mendukung pembangunan sistem Administrasi Kependudukan.

Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan bertujuan untuk:

1. memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen Penduduk untuk setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk;
2. memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk;
3. menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
5. menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.⁹⁰

Setiap orang dapat melakukan pungli tak terkecuali pejabat negara maupun swasta, dimana adanya faktor-faktor yang mendorong dan memberikan peluang untuk terjadinya praktik pungutan liar antara lain seperti birokrasi yang berbelit-belit, pengumpulan dana yang tidak dilindungi oleh Undang-undang atau peraturan, sistem yang tidak *open management*, wewenang yang tidak terkendali

⁹⁰ *Ibid.*

serta motivasi kepentingan pribadi untuk memperkaya diri.⁹¹ Salah satu sumber permasalahan terbesar sering terjadinya praktik pungli yaitu terletak pada pengawasan dan pertanggung jawaban pelaksanaan pembangunan serta pengaturan hak dan kewajiban lembaga-lembaga negara dalam urusan penyelenggaraan kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat.⁹²

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan mengungkapkan bahwa banyak faktor yang dapat menyebabkan terjadinya pungli di lingkungan dukcapil, akan tetapi hal itu bukan berarti tidak adanya pengawasan, bahkan pengawasan sudah dilakukan dengan ketat. Akan tetapi hanya saja pungli bisa dilakukan tanpa sepengetahuan pimpinan ataupun kepala Dinas.⁹³

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil berfungsi sebagai pencatat peristiwa kependudukan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang menyebutkan:

Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami Penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.

Pada pasal tersebut salah satu yang disebutkan ialah terkait penerbitan Kartu Tanda Penduduk, yang di lapangan sering berpotensi dilakukan pungli atasnya. Pungutan liar menjadi salah satu bentuk tindak pidana yang sudah sangat

⁹¹ *Ibid.*, hlm 37.

⁹² Soedjono Dirdjosisworo (2). 1984. *Fungsi Perundang-Undangan Pidana Dalam Penanggulangan Korupsi Di Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, hlm 133.

⁹³ Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

akrab terdengar di telinga masyarakat. Walaupun sebenarnya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) tidak satupun ditemukan pasal mengenai tindak pidana pungutan liar atau delik pungli. Pada dasarnya pungutan liar dan korupsi merupakan perbuatan yang sama dimana kedua perbuatan itu menggunakan kekuasaan untuk tujuan memperkaya diri dengan cara melawan hukum.⁹⁴ Sehingga secara tersirat dapat ditemukan di dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e UU No. 20 Tahun 2001 berasal dari Pasal 423 KUHP yang dirujuk dalam Pasal 1 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Konsep pungli ini sebenarnya berbeda dengan konsep tentang tindak pidana korupsi karena pemaknaan mengenai pungli dan tipikor itu juga berbeda. Tindak pidana korupsi itu terjadi bilamana adanya kerugian negara akibat transaksi yang dilakukannya pejabat administrasi. Sedangkan pungli tidak ada kerugian negara yang didapatkan dari adanya transaksi tersebut. Maka memang konsep penindakan bagi pelaku korupsi dan pungli juga berbedea secara praktiknya. Menjadi rancu bilamana penindakan kasus pungli ini harus diselesaikan melalui jalur pengadilan tipikor. Karena Undang-undang yang dikenakan bagi pelaku tipikor dan juga pungli itu berbeda.⁹⁵ Namun, walaupun demikian antara pungli dan tipikor mempunyai esensi tindakan yang sama yaitu dapat merugikan masyarakat banyak bahkan Negara.

⁹⁴ La Sina. "Dampak dan Upaya Pemberantasan serta Pengawasan Korupsi di Indonesia". *Jurnal Hukum Pro Justitia*. Volume 26 No 21, Januari 2008, hlm 40.

⁹⁵ Basuki Kurniawan. "Pungutan Liar Tidak Sama Dengan Korupsi". <https://kumparan.com/basuki-kurniawan/pungutan-liar-tidak-sama-dengan-korupsi>, diakses pada tanggal 15 September 2019, pukul 09:21 WIB.

Uang yang ditransaksikan dalam pungutan liar ini merupakan bukan kerugian negara. Pemaknaan dari kerugian negara sendiri bilamana apabila ada uang yang dimiliki oleh Negara itu kemudian disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, golongan dan keluarga, sedangkan uang yang disetorkan (diberikan) untuk mempermudah proses administrasi itu bukan merupakan kerugian Negara. Pemahaman ini merupakan konsekuensi logis tentu tidak bisa disamakan dengan tindak pidana korupsi dan lebih cenderung pada delik umum. Karena memang tidak ada kerugian negara dalam transaksi pungli tadi. Namun memang kebijakan dari Presiden Joko Widodo untuk memberantas Pungutan Liar memang harus didukung untuk meningkatkan pelayanan publik yang bebas adanya unsur kepentingan. Semoga penegakan hukum bagi pelaku pungli di semua instansi Pemerintah baik pusat dan daerah.⁹⁶

Pungutan liar ini sudah menjadi rahasia umum yang menjadi praktik lama di lingkungan birokrasi di Indonesia. Tak ayal proses penyelesaian yang biasanya dalam satu hari selesai dapat menjadi berhari-hari penyelesaiannya disebabkan tidak membayar uang tambahan atau pungli tersebut. Penegakan hukum terhadap kasus penyalahgunaan wewenang seperti pungutan liar (pungli) masih lemah. Meskipun masuk dalam kategori pelanggaran, namun praktik pungli marak terjadi pada fasilitas pelayanan publik. Hal ini ditegaskan oleh anggota Ombudsman Republik Indonesia (ORI), Alamsyah Saragih, bahwa beberapa instansi pelayanan publik seperti pengurusan STNK di Sistem Administrasi Satu Atap (SAMSAT), kantor Imigrasi, kantor Kependudukan dan Catatan Sipil (DUKCAPIL), Badan

⁹⁶ *Ibid.*

Layanan Perizinan Terpadu (BLPT), dan berbagai instansi pelayanan publik lainnya dinilai rawan dengan praktik pungli. Bahkan jumlah mal administrasi dengan imbalan (pungli) menurut ORI mencapai 51% dari seluruh laporan terkait praktik pungli pada tahun 2016.⁹⁷

Terdapat pungutan liar yang secara umum terjadi di dinas kependudukan dan catatan sipil, jenis-jenis pungutan liar di dinas kependudukan dan catatan sipil tersebut tergantung pada objek/surat/dokumen yang dapat dikeluarkan oleh instansi tersebut kepada masyarakat yang sedang melakukan kepengurusan identitas diri atau dokumen kependudukan di dinas yang dimaksud ini. Seperti halnya yang disebutkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menyebutkan: “Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil”.

Masyarakat di dalam kepengurusan data dan dokumen kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tidak dipungut biaya, hal itu dikarenakan dokumen kependudukan merupakan hak dari warga Negara/masyarakat di Indonesia. Dengan kata lain pengeluaran dokumen kependudukan itu merupakan kewajiban instansi Negara yang diamanahkan untuk mengurus segala bentuk administrasi kependudukan. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, menyatakan bahwa:

⁹⁷ *Ibid.*

Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

- a. Dokumen Kependudukan;
- b. pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- c. perlindungan atas Data Pribadi;
- d. kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
- e. informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan
- f. ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.

Kartu Tanpa Penduduk (KTP) merupakan salah satu bentuk dokumen kependudukan yang paling banyak dibutuhkan oleh masyarakat dan yang berwenang untuk mengeluarkan dokumen tersebut ialah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Dinas tersebut merupakan perpanjangan tangan pemerintah sebagai instansi yang berwenang mengurus administrasi guna membantu masyarakat. Kewenangan pemerintah untuk membentuk suatu instansi yang bertujuan untuk membantu masyarakat mengurus seluruh keperluan administrasi kependudukannya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan baik undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Karena pemerintah juga dalam mengatur masyarakat atau membentuk sesuatu bagi masyarakat harus berlandaskan hukum yang. Sehingga kewenangan pemerintah mempunyai landasan hukum, atau dapat dikatakan sesuai dengan asas legalitas.

Menurut teori Negara kesejahteraan dan teori perlindungan hukum, asas legalitas ini menjadi suatu yang sangat penting bagi suatu Negara untuk menerapkan kebijakan-kebijakannya, termasuk menjelaskan tentang kedudukan

hukum yang pasti terkait kewenangan yang dimiliki oleh Negara atau pemerintahan. Teori Negara kesejahteraan juga menunjukkan bahwa Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sebagai salah satu instansi perpanjangan tangan pemerintah untuk mengatur hal-hal yang menyangkut kepentingan masyarakat, tetap harus mempunyai landasan hukum sebagai wewenang untuk menjalankan tugas dan fungsinya.

Di dalam perkembangannya konsepsi Negara hukum mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat di antaranya:

1. Sistem pemerintahan Negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat,
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan,
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga Negara),
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara,
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtelijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif,
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga Negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah,
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga Negara.

Perumusan unsur-unsur Negara hukum ini tidak terlepas dari falsafah dan sosio politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh falsafah individualism, yang menempatkan individu atau warga Negara sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, unsur pembatasan kekuasaan Negara untuk melindungi hak-hak individu menempati posisi yang signifikan.⁹⁸ Oleh karenanya di dalam Negara hukum harus adanya hak-hak masyarakat yang harus di berikan oleh Negara, maka dari itu terkait pencatatan sipil atau dokumentasi

⁹⁸ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm 4-5.

kependudukan tiap-tiap masyarakat Indonesia sebagai Negara hukum yang demokratis harus memastikan masyarakat mendapatkan data kependudukannya tanpa disertai adanya kutipan liar yang tidak sah seperti pungutan liar yang sampai sekarang masih meraja lela dikalangan instansi pemerintahan.

Terdapat korelasi yang jelas antara Negara hukum, yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional, sebagaimana disebutkan di atas. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan Negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat.

Implementasi Negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara Negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Magnis Suseno, demokrasi yang bukan Negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas Negara hukum. Dengan demikian, Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai Negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*), sebagai perkembangan lebih lanjut dari demokrasi konstitusional. Disebut Negara hukum demokratis karena di dalamnya mengakomodasi prinsip-prinsip Negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi.⁹⁹

⁹⁹ *Ibid.*, hlm 8-9.

Pungutan liar yang secara umum terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, diungkapkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil bangsa barat bersama dengan pihak kepolisian menghimbau untuk tidak melakukan pungutan liar (pungli) terkait pelayanan publik terhadap masyarakat, seperti pengurusan akta kelahiran, kartu keluarga, surat keterangan pindah jiwa dan sebagainya.¹⁰⁰ Maka disini dapat dilihat bahwa secara umum pungutan liar di Dukcapil ini bukan hanya terkait pungli KTP, tetapi ada pula pungli atas pembuatan data kependudukan yang lain seperti akta kelahiran, kartu keluarga, surat keterangan pindah dan surat-surat lain yang dikeluarkan oleh Dukcapil.

Atas dasar prinsip tersebut maka Negara wajib memenuhi kebutuhan tiap-tiap masyarakat, apalagi kebutuhan terkait identitas diri tiap-tiap masyarakat. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sebagai instansi yang dibentuk pemerintah mempunyai andil besar dalam menampung aspirasi masyarakat yang ingin melakukan pendaftaran kependudukan, sebagaimana yang dikatakan pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yaitu

Pendaftaran Penduduk adalah pencatatan biodata Penduduk, pencatatan atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan serta penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan. mencatat peristiwa.

Melalui Pasal 1 angka 11 yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa jenis peristiwa kependudukan yang harus diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ialah Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, dan/atau surat

¹⁰⁰ Dani. "Dinas Dukcapil Diimbau Tidak Lakukan Pungli", <https://wowbabel.com/2018/07/27/dinas-dukcakil-diimbau-tidak-lakukan-pungli>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

keterangan kependudukan lainnya. Yang dimaksud dalam surat kependudukan lainnya ini ialah surat-surat ataupun akta yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan seperti akta kelahiran (Pasal 27), kutipan akta kematian (Pasal 44), akta pengakuan anak (Pasal 49), akta pengesahan anak (Pasal 50), akta perkawinan (Pasal 50) bagi penduduk yang beragama Islam dibuktikan dengan Kutipan Akta Nikah yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Agama setempat, atau surat keterangan lain yang berhubungan dengan data kependudukan seseorang sebagaimana diatur dalam Pasal 59 ayat (2). Sedangkan Kartu Keluarga diatur pada Pasal 1 angka 13 dan Kartu Tanda Penduduk disebutkan pada Pasal 1 angka 14.

Hal itu bukan hanya tertuang dalam peraturan perundang-undangan namun juga senada dengan suatu kasus yang pernah ditemukan oleh Tim Saber Pungli Kabupaten Karawang, Jabar menetapkan dua pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) setempat sebagai tersangka dalam kasus pungutan liar pembuatan KTP elektronik dan administrasi kependudukan lainnya. Kapolres Karawang AKBP Slamet Waloya mengatakan, dua pegawai Disdukcapil Karawang yang ditetapkan tersangka, sebelumnya terjaring Operasi Tangkap Tangan (OTT) Tim Saber Pungli yang terdiri atas Polres dan Kejari Karawang. OTT Tim Saber Pungli Karawang di Kantor Disdukcapil setempat itu sendiri terkait dengan pungutan liar dalam proses pembuatan KTP elektronik dan pembuatan administrasi kependudukan lainnya.¹⁰¹

¹⁰¹ Wal. “Tim Saber Pungli Kabupaten Karawang”, <https://news.okezone.com/read/2018/11/20/525/1980207/pungli-pembuatan-e-ktp-2-pegawai-disdukcapil-jadi-tersangka>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pukul 09.17 WIB.

Objek yang dimaksud dengan administrasi kependudukan lainnya ialah segala surat-surat kependudukan yang kepengurusannya berada pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Karawang seperti Kartu Keluarga, akta kelahiran, akta kematian, dan surat-surat lain yang menyangkut data kependudukan masyarakat. Bentuk-bentuk surat yang dapat dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tersebut merupakan amanah dari Negara melalui peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan teori Negara kesejahteraan bahwa Negara harus melindungi segala hak-hak yang dimiliki masyarakat, termasuk hak masyarakat untuk memperoleh data kependudukan tanpa harus dipungut biaya apapun, karena hal itu adalah sebuah hak yang harus dipenuhi oleh sebuah Negara hukum. Namun pegawai-pegawai pemerintah yang diperintahkan oleh Negara telah menyalahgunakan wewenangnya dalam data kependudukan untuk melakukan kejahatan seperti pungutan liar pada kepengurusan administrasi kependudukan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kasus yang telah ditemui di atas dapat dikatakan bahwa pungutan liar yang secara umum terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ialah pungutan liar atas surat-surat, dokumen kependudukan atau akta-akta yang terkait dengan data kependudukan yang secara wewenang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yaitu berupa Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk akta kelahiran, kutipan akta kematian, akta pengakuan anak, akta pengesahan anak, akta perkawinan, atau surat keterangan lain yang berhubungan dengan data kependudukan seseorang.

C. Kartu Tanda Penduduk Sebagai Bentuk Pungutan Liar Yang Sering Terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Pemahaman mengenai pungutan liar memang masih belum banyak dipahami oleh sebagian masyarakat mengenai apa sebenarnya pengertian dari pungutan liar itu sendiri. Pungutan liar dipahami sebagai permintaan sebagian uang dari pejabat birokrasi di luar panjar biaya perkara yang pembayarannya di luar dari panjar biaya yang harus dibayar. Sedangkan bilamana pungutan liar itu tidak dibayar maka akan dikhawatirkan adanya kesulitan dalam penyelesaian administrasi yang sedang di laksanakan.¹⁰²

Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyebutkan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (dulu disebut Kartu Tanda Penduduk), selanjutnya disingkat KTP-el, adalah “Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana”. Kartu tanda penduduk merupakan surat keterangan yang harus ada atau dimiliki oleh tiap-tiap masyarakat/warga Negara Indonesia. Karena dari keseluruhan surat ataupun akta yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, dapat dikatakan KTP adalah surat keterangan kependudukan yang paling penting dan yang paling banyak diterbitkan, hal itu karena KTP berlaku bagi tiap orang, dalam artian setiap 1 (orang) yang memang sudah layak mendapatkan KTP menjadi haknya untuk diberikan KTP. Lain hal dengan surat-surat lain yang dapat berlaku bagi beberapa orang.

¹⁰² Basuki Kurniawan. *Loc. Cit.*

Atas dasar itu Kartu Tanda Penduduk menjadi lahan basah bagi oknum-oknum pegawai negeri yang bekerja di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil untuk mengambil kesempatan melakukan praktik pungutan liar kepada tiap masyarakat yang ingin KTP nya dikeluarkan ataupun diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Bahkan terjadi di beberapa kasus, jika orang yang ingin mengurus KTP tersebut tidak memberikan sejumlah uang, maka KTP nya akan sangat sulit dikeluarkan bahkan sampai jangka menahun lamanya.

Kartu tanda penduduk merupakan dokumen yang sangat penting bagi setiap masyarakat. Selain merupakan dokumen identitas bukti diri resmi penduduk yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dan berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain sebagai dokumen identitas diri, KTP juga sangat diperlukan untuk registrasi ke beberapa tempat resmi yang membutuhkan identitas asli setempat. Pentingnya administrasi kependudukan itu dijadikan moment oleh para pelaku pungutan liar di dinas kependudukan dan pencatatan sipil untuk meraup keuntungan dari masyarakat demi kepentingan pribadi.

Pada konsep teori Negara kesejahteraan seharusnya praktik-praktik kecurangan seperti ini seharusnya tidak boleh terjadi dan harus ditindak tegas oleh pemerintah melalui badan-badan pengawas yang berwenang. Jika tidak konsep Negara sejahtera sesuai hukum yang demokratis tersebut tidak akan tercipta. KTP sebagai identitas diri sebagai warga Negara merupakan salah satu wujud prinsip nilai yang diterapkan oleh suatu Negara hukum. Negara hukum yang berdasarkan suatu legalitas kewenangan harus tercoreng dengan praktik-praktik pungli pada

pembuatan KTP ini. J.B.J.M ten Berge menyebutkan prinsip-prinsip Negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi yang seharusnya terwujud adalah sebagai berikut:

1. Prinsip-prinsip Negara hukum
 - a. Asas Legalitas
Pembatalan kebebasan warga Negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (Terhadap warga Negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis (undang-undang formal).
 - b. Perlindungan hak-hak asasi
 - c. Pemerintah terikat pada hukum
 - d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan Negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
 - e. Pegawai oleh hakim yang merdeka
Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu, dalam setiap Negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.¹⁰³
2. Prinsip-prinsip Demokrasi
 - a. Perwakilan politik
Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu Negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum.
 - b. Pertanggungjawaban politik
Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.
 - c. Pemencaran kewenangan
Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik (termasuk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil) itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.

¹⁰³ Ridwan HR. *Op.Cit.*, hlm 9-10.

- d. Pengawasan kontrol (peyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol
- e. Kejujuran dan keterbukaan pemerintahan untuk umum.
- f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.¹⁰⁴

Hasil wawancara dengan pihak Dukcapil Kabupaten Asahan mengungkapkan bahwasannya pada dasarnya segala kepengurusan administrasi kependudukan termasuk KTP di Dukcapil Asahan gratis ataupun tidak dipungut biaya.¹⁰⁵ Namun tidak dipungkiri bahwasannya data kependudukan yang paling sering di urus oleh masyarakat ialah data kependudukan berupa KTP, hal itu mensiratkan bahwasannya KTP mempunyai potensi yang paling besar untuk oknum pegawai melakukan pungli kepada masyarakat yang mengurus KTP. Terlebih pada masa KTP-elektronik ini, banyak masyarakat yang belum memahami prosedur pembuatan itu tidak perlu menggunakan biaya sama sekali.

Pihak lembaga yang mengawasi instansi-instansi pemerintahan dalam menjalankan tugasnya dalam hal ini Ombudsman juga mengungkapkan bahwa KTP adalah salah objek yang paling sering terjadi pungli terhadapnya oleh oknum-oknum pegawai Dukcapil. Hal itu mempunyai alasan tersendiri, diketahui hasil temuan Ombudsman berdasarkan wawancara langsung kepada masyarakat, permasalahan kepengurusan KTP ini adalah masalah ketersediaan Blanks, server yang bermasalah berpotensi adanya penyimpangan kepada pungutan liar. Sehingga, masyarakat yang sangat mendesak memerlukan KTP-el dimanfaatkan oknum-oknum tertentu. Ombudsman mempunyai bukti bahwa oknum pegawai Dukcapil melakukan praktik-praktik percaloan terjadi di dinas-dinas, harganya

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm 10.

¹⁰⁵ Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

juga didapat. Komisioner Ombudman mengungkapkan pungli atas KTP ini harus mendapat perhatian dan dicari jalan keluarnya.¹⁰⁶

Berdasarkan prinsip Negara hukum dan prinsip demokrasi tersebut dilihat dari sudut pandang teori Negara kesejahteraan dan teori perlindungan hukum maka nilai-nilai yang terkandung dalam prinsip tersebut mengisyaratkan bahwa badan-badan ataupun instansi pemerintahan dalam menjalankan tugasnya tidak boleh semena-mena, harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (asas legalitas) serta harus ada instansi eksternal lain yang mengawasi badan-badan kenegaraan yang sedang melaksanakan tugasnya tersebut. Oleh karenanya pungutan liar KTP dalam lingkup Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil harus menjadi sorotan utama, agar instansi tersebut berjalan sebagaimana mestinya, setelah itu dilakukan maka akan terciptalah Negara hukum yang berkeadilan yang menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Hal lain yang menjadi penting tentang KTP yang paling sering menjadi objek pungutan liar oleh oknum-oknum Dinas Kependudukan dan Catata Sipil ialah selain daripada karena banyak masyarakat yang belum mengetahui prosedur pembuatan tersebut (tentang bayar atau tidaknya), dan selain juga karena oknum tersebut memanfaatkan jumlah kuantitas penduduk yang ingin membuat KTP, alasan lain KTP menjadi suatu hal sering dijadikan objek pungli karena kurangnya pengawasan terhadap para petugas pembuat KTP, dibarengi dengan memberikan alasan kepada masyarakat bahwa KTP elektronik sudah berlaku seumur hidup

¹⁰⁶ Administrator. "Kemendagri Bakal Pecat Kepala Dinas Yang Pungut Biaya Untuk Pembuatan KTP-el", <https://dukcapil.kalbarprov.go.id/post/kemendagri-bakal-pecat-kepala-dinas-yang-pungut-biaya-untuk-pembuatan-ktp-el>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

sehingga diperlukan biaya administrasi. Berbagai modus yang dilakukan oleh oknum pelaku pungutan liar KTP di jajaran pegawai negeri. Padahal KTP adalah suatu wujud kewajiban pemerintah kepada rakyatnya, agar rakyat atau penduduknya memperoleh identitas. Seperti halnya yang diungkapkan pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, mengatakan bahwa:

Pemerintah melalui Menteri berwenang menyelenggarakan Administrasi Kependudukan secara nasional, meliputi:

- a. koordinasi antarinstansi dan antardaerah;
- b. penetapan sistem, pedoman, dan standar;
- c. fasilitasi dan sosialisasi;
- d. pembinaan, pembimbingan, supervisi, pemantauan, evaluasi dan konsultasi;
- e. pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala nasional;
- f. menyediakan blangko KTP-el bagi kabupaten/kota;
- g. menyediakan blangko dokumen kependudukan selain blangko KTP-el melalui Instansi Pelaksana; dan
- h. pengawasan.

Melalui hal itu dapat disimpulkan bahwa segala hal yang berkaitan dengan kepengurusan KTP agar dimiliki oleh tiap warga Negara adalah menjadi urusan pemerintah melalui Menteri yang berwenang, yang pengaplikasiannya dilakukan oleh dinas terkait dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Maka layaklah pemerintah memberi perhatian lebih terhadap pungli-pungli KTP yang dilakukan oknum, karena hal itu menjadi suatu keresahan yang nyata bagi masyarakat. Terlebih setelah adanya kasus Novanto yang terbukti melanggar Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Kewajiban pemerintah tentang KTP itu juga ditegaskan dalam Pasal 101 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, yang menyatakan bahwa:

Pada saat Undang-Undang ini berlaku:

- a. Pemerintah wajib memberikan NIK kepada setiap Penduduk
- b. semua instansi pengguna wajib menjadikan NIK sebagai dasar penerbitan dokumen paling lambat 1 (satu) tahun terhitung sejak instansi pengguna mengakses data kependudukan dari Menteri.
- c. KTP-el yang sudah diterbitkan sebelum Undang-Undang ini ditetapkan berlaku seumur hidup.
- d. keterangan mengenai alamat, nama, dan nomor induk pegawai pejabat dan penandatanganan oleh pejabat pada KTP-el sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) dihapus setelah database kependudukan nasional terwujud.

KTP sebagai salah satu dokumen yang membuktikan identitas diri seseorang yang wewenang pembuatan dan penerbitannya diberikan kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil baik secara masyarakat umum di lapangan maupun secara normatif peraturan perundang-undangan menjadi objek yang harus disorot lebih dalam, karena banyaknya peluang bagi para oknum pelaku pungli dari kalangan pegawai negeri, yang seharusnya mengayomi tanpa meminta imbalan-imbalan yang tidak sesuai dengan aturan (tidak resmi).

Dilihat dari sisi teori Negara kesejahteraan dan teori perlindungan hukum maka pungutan liar Kartu Tanda Penduduk yang dilakukan oleh pegawai negeri Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan suatu kelalaian Negara untuk memberikan hak-hak yang semestinya didapati oleh masyarakat sebagai penduduk dari suatu Negara hukum. Karena data kependudukan merupakan hak masyarakat yang dijamin oleh Negara yang berlandaskan hukum untuk memenuhinya kepada setiap masyarakat tanpa harus adanya dibarengi dengan tindakan-tindakan lain

yang merugikan masyarakat dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan Negara seperti pungutan liar. Maka sudah semestinya tugas suatu Negara hukum lah untuk memberantas prakti-pratik pungli seperti ini, karena Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan perpanjangan Negara untuk menjamin hak-hak masyarakat atas data kependudukan terpenuhi sebagaimana mestinya.

BAB III
PENGATURAN DAN PENEGAKAN HUKUM PIDANA BAGI OKNUM
PELAKU PRAKTIK PUNGUTAN LIAR PEMBUATAN KARTU TANDA
PENDUDUK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL

A. Pengaturan Larangan bagi Pelaku Praktik Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Setiap perintah atau larangan di suatu Negara hukum tentu harus ada aturan yang mengaturnya. Hal itu merupakan syarat penting bernegara di Negara hukum. Karena aturan itu menjadi landasan yang kuat bagi Negara atau instansi-instansi terkait untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Sehingga payung hukum tentang kewenangan suatu instansi itu untuk menindak atau memberikan larangan suatu hal kepada orang lain adalah sah di mata hukum. Dalam hal ini maka untuk memberikan larangan bagi pelaku praktik pungutan liar KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, maka harus ada suatu aturan hukum yang bersumber dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal itu senada dengan yang disampaikan oleh Bapak Dermawan selaku Sekretaris di Dukcapil Kabupaten Asahan yang menyebutkan bahwa pengaturan hukum terkait larangan pungutan liar di lingkup dukcapil harus tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Karena kebijakan tersendiri yang dibentuk dukcapil Asahan tidak boleh bertentangan oleh undang-undang yang ada. Apabila ada pegawai yang tidak mengindahkan larangan pungli itu, maka pihak Dukcapil Asahan menyerahkan proses hukum kepada pimpinan Kepala

Badan Kepegawaian Daerah (BKD).¹⁰⁷ Proses hukum penyerahan ke BKD itu dilakukan karena di dalam internal dukcapil sudah dilakukan pembinaan dan pengawasan. Sifat yang dapat diberikan oleh pihak Dukcapil satu sisi hanya terbatas pada pemberian larangan, teguran dan pengawasan. Sedangkan proses hukum secara administrasi dilakukan oleh pihak BKD dan secara pidana dilakukan oleh petugas-petugas hukum yang berwenang. Langkah tersebut dirasa tepat dikarenakan tindak tanduk untuk memberikan batasan kepada orang lain harus dikembalikan pada sumber atau landasan hukum yang ada.

Secara sederhana sumber hukum adalah tempat di mana hukum itu ditemukan atau digali. Dengan kata lain, sumber hukum adalah sebagai tempat atau rujukan ketika seseorang hendak mengetahui jawaban atas persoalan hukum yang dihadapi. Pengertian sumber hukum yang agak berbeda dikemukakan oleh Ishaq. Dia mengatakan bahwa sumber hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan yang mengikat dan memaksa, sehingga apabila aturan itu dilanggar akan menimbulkan sanksi yang tegas dan nyata bagi pelanggarnya.

Satjipto Rahardjo dengan mengutip pendapat Fitzgerald mengatakan, bahwa sumber-sumber yang melahirkan hukum bisa digolongkan dalam dua kategori besar, yaitu sumber-sumber yang bersifat hukum dan yang bersifat social. Yang pertama merupakan sumber yang diakui oleh hukum sendiri, sehingga secara langsung bisa melahirkan atau menciptakan hukum. Adapun yang kedua merupakan sumber yang tidak mendapatkan pengakuan secara formal oleh hukum, sehingga tidak secara langsung bisa diterima sebagai hukum.

¹⁰⁷ Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

Kata sumber hukum sendiri sering digunakan dalam beberapa arti, yaitu:

1. Sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya Kehendak Tuhan, akal manusia, jiwa bangsa dan sebagainya.
2. Menunjukkan hukum terdahulu yang member bahan-bahan kepada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum Perancis dan hukum Romawi.
3. Sebagai sumber berlakunya, yang member kekuasaan berlaku secara formal kepada peraturan hukum.
4. Sebagai sumber dari mana dapat mengenal hukum, seperti dokumen, undang-undang, lontar dan sebagainya.
5. Sebagai sumber terjadinya hukum, dalam arti sumber yang menimbulkan hukum.¹⁰⁸

Berdasarkan pembagiannya sumber hukum dibagi menjadi dua, yaitu sumber hukum formal dan sumber hukum materiil. Sumber hukum formal adalah tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu formal berlaku. Sedangkan sumber hukum materiil adalah tempat dari mana materi hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum, misalnya hubungan sosial, hubungan kekuatan politik, situasi social ekonomi, tradisi atau pandangan keagamaan, hasil penelitian ilmiah, perkembangan internasional, keadaan geografis, ini semua merupakan objek studi penting bagi sosiologi hukum.

Pendapat yang sama ditegaskan oleh Satu P. Panjaitan bahwa sumber hukum itu dapat dibedakan menjadi dua, yaitu sebagai berikut:¹⁰⁹

1. Sumber hukum dalam arti formal, yaitu mengkaji kepada prosedur atau tata cara pembentukan suatu hukum atau melihat kepada bentuk lahiriah

¹⁰⁸ Mahrus Ali. 2015. *Dasar-dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm 28-29.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm 29-30.

dari hukum yang bersangkutan, yang dapat dibedakan secara tertulis atau tidak tertulis. Sumber hukum dalam arti formal dalam bentuk lahiriah atau tertulis seperti undang-undang, yurisprudensi, perjanjian atau traktat, dan doktrin atau pendapat ahli hukum. Sedangkan sumber hukum dalam arti formal yang tidak tertulis seperti kebiasaan.

2. Sumber hukum dalam arti materiil, yaitu faktor-faktor kenyataan-kenyataan yang turut menentukan isi dari hukum. Isi hukum ditentukan oleh dua faktor, yaitu faktor idiil dan faktor social masyarakat. Faktor idiil adalah faktor yang berdasarkan kepada cita masyarakat akan keadilan. Sedangkan faktor social masyarakat tercermin dalam bentuk struktur ekonomi, kebiasaan-kebiasaan, tata hukum Negara lain, agama dan kesusilaan, dan kesadaran hukum.

Pengertian sumber hukum formil dan sumber hukum materiil juga dikemukakan oleh Wasis. Menurutnya, sumber hukum materiil adalah sumber yang akan menentukan isi hukum. Dalam arti konkret sumber hukum materiil berupa tindakan manusia yang dianggap sesuai dengan apa yang seharusnya dilakukan jadi bersifat normatif. Untuk menentukan isi hukum agar benar-benar dapat menjadi kaidah, ditentukan oleh beberapa hal, yaitu keyakinan individu atau kelompok, dan fakta-fakta konkret yang terjadi di masyarakat. Sedangkan sumber hukum formil akan menentukan berlakunya suatu kaidah menjadi hukum secara resmi atau formal, caranya dilakukan berdasarkan mekanisme yang telah ditentukan sendiri oleh hukum. Misalnya, suatu kaidah akan dimuat dalam peraturan perundang-undangan, maka tata caranya adalah diatur sedemikian rupa

menyangkut siapa yang berwenang membuatnya, mekanismenya bagaimana, persyaratannya apa, dan sebagainya. Jadi, sumber hukum formal adalah sumber hukum yang akan menentukan berlakunya hukum, berdasarkan pada tata cara dan bentuk hukum yang diberlakukan. Menurut pandangan umum sumber hukum formal antara lain undang-undang (peraturan perundang-undangan), kebiasaan, yurisprudensi, perjanjian, dan doktrin.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa sumber hukum materiil adalah faktor-faktor yang turut serta menentukan isi hukum. Faktor-faktor kemasyarakatan yang mempengaruhi pembentukan hukum, yaitu:

1. Struktur ekonomi dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, antara lain kekayaan alam, susunan geologi, perkembangan perusahaan-perusahaan dan pembagian kerja.
2. Kebiasaan yang telah membaku dalam masyarakat yang telah berkembang dan pada tingkat tertentu ditaati sebagai aturan tingkah laku yang tetap.
3. Hukum yang berlaku.
4. Tata hukum Negara-negara lain.
5. Keyakinan tentang agama dan kesusilaan.¹¹⁰

Sedangkan sumber hukum yang bersangkutan paut dengan masalah prosedur atau cara pembentukan suatu aturan hukum. Dengan begitu jelaslah bahwa larangan-larangan yang dibentukpun untuk membatasi tingkah laku manusia dalam bermasyarakat harus pula berdasarkan sumber hukum, dalam hal ini baik sumber hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan atau kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di masyarakat.

Undang-undang ialah suatu peraturan Negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat diadakan dan dipelihara oleh penguasa Negara. Sedangkan

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm 30-31.

Buys, seorang ahli hukum yang berkebangsaan Belanda beranggapan, bahwa undang-undang dalam arti material adalah setiap keputusan pemerintah (penguasa, *overhead*) yang menurut materi (isi) keputusa itu bersifat mengikat secara umum. Dapat juga perumusan ini dikatakan sebagai peraturan-peraturan hukum objektif.¹¹¹ Maka ditegaskan bahwa untuk memberikan larangan kepada seseorang untuk tidak melakukan pungutan liar ialah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu larangan perbuatan pegawai negeri yang ada pada ketentuan pembuatan KTP di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil ialah ada pada Pasal 92 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menyebutkan: “Dalam hal Pejabat pada Instansi Pelaksana melakukan tindakan atau sengaja melakukan tindakan yang memperlambat pengurusan Dokumen Kependudukan dalam batas waktu yang ditentukan dalam undang-undang ini.” Selain dilarang untuk melakukan pungutan liar kepada masyarakat, pegawai negeri juga dilarang untuk memperlambat masyarakat memperoleh Kartu Tanda Penduduk ketika seseorang mengurus dokumen tersebut di Dinas Kependuduakn dan Catatan Sipil.

Atas karena pungutan liar ini erat kaitannya dengan tindak pidana korupsi, maka ada aturan-aturan yang menyangkut dengan pungutan liar ini, namun di atur pada ketentuan peraturan tindak pidana korupsi. Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan pelaku praktik pungutan liar (koruptif) secara umum dapat dilihat dari berbagai aturan, beberapanya ialah sebagai berikut:

¹¹¹ Sudarsono. 2007. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, hlm 82.

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1991 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
4. Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*).
6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan Konvensi PBB Anti Korupsi, 2003 (*United Nations Convention Against Corruption, 2003*).
7. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.¹¹²

Rangkain peraturan di atas berlaku secara umum kepada setiap orang yang melakukan kegiatan pungutan liar atau dibeberapa kasus dikategorikan perbuatan tindak pidana korupsi. Akan tetapi jika dikhususkan pada aturan hukum yang khusus mengatur tentang praktik pungutan liar yang dilakukan oleh oknum pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil terhadap pembuatan Kartu Tanda Penduduk maka unsur-unsur dari aturan hukum itu harus terkait dengan pungli dan pegawai negeri. Salah satu diantaranya ialah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Bersumber dari aturan-aturan hukumlah, maka muncul larangan-larangan tindakan yang tidak boleh dilakukan oleh pegawai negeri khususnya di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

¹¹² Aziz Syamsuddin. *Op.Cit.*, hlm 16.

Sumber hukum utama adalah undang-undang. Undang-undang adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh alat perlengkapan negara yang berwenang dan mengikat setiap orang selaku warga Negara. Undang-undang dapat berlaku dalam masyarakat, apabila telah memenuhi persyaratan tertentu, yaitu dibuat secara formal dan diundangkan secara resmi. Dalam konteks sumber hukum pidana, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menjadi sumber hukum utama.

Hingga saat ini KUHP sendiri masih dijadikan sebagai kitab induk semua peraturan perundang-undangan hukum pidana. Semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan mengenai perbuatan yang dilarang disertai ancaman sanksi pidananya harus mendasarkan dirinya pada KUHP terutama mengenai prinsip-prinsip dan asas-asas yang terkandung di dalam buku kesatu KUHP. Selain KUHP, sumber hukum pidana adalah semua peraturan perundang-undangan di luar KUHP baik yang dikategorikan sebagai hukum pidana khusus maupun hukum pidana administrasi (kepada pegawai negeri sipil). Kedua bentuk peraturan tersebut merupakan sumber hukum pidana yang utama di samping KUHP. Demikian halnya dengan ketentuan hukum pidana yang terdapat di dalam peraturan daerah dan *qonun* di Aceh. Semua itu menjadi sumber hukum atau acuan hukum terutama bagi aparat penegak hukum dalam praktik penegakan hukum.¹¹³

Aturan larangan-larangan yang diberikan kepada pegawai negeri terhadap praktik pungli di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang bersumber dari

¹¹³ Mahrus Ali. *Op.Cit.*, hlm 31-32.

Kitab Undang Hukum Pidana dapat dilihat pada Pasal 418, Pasal 423 dan Pasal 425 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pada pokoknya larangan itu berupa:

1. Pegawai negeri dilarang menerima hadiah atau perjanjian karena yang dihadiahkan atau dijanjikan itu berhubungan dengan kekuasaan hak karena jabatannya (pegawai negeri di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil).
2. Pegawai negeri dilarang memerintahkan orang sebagai pengguna layanan publik untuk memberikan sesuatu, melakukan sesuatu pembayaran ataupun memotong sebagian dalam melakukan pembayaran demi tujuan menguntungkan dirinya sendiri atau orang lain dengan melawan hak.
3. Pegawai negeri dilarang pada waktu menjalankan jabatannya, menagih atau menerima sesuatu atau menahan dari sesuatu pembayaran, seolah-olah harus dibayar, baik kepadanya sendiri, maupun kepada pegawai negeri lain atau kepada kas umum.
4. Pegawai negeri dilarang pada waktu menjalankan jabatannya menagih atau menerima seolah-olah diharuskan, pekerjaan orang atau pemberian barang sedang diketahuinya, bahwa sekalian itu bukan termasuk hal yang diharuskan dengan sah.

Selain daripada larangan yang diuraikan berdasarkan pasal-pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Larangan dari undang-undang tentang pungutan liar Kartu Tanda Penduduk oleh oknum pegawai negeri di lingkup Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dituang pada Pasal 79A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang menyebutkan bahwa: “Pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan tidak dipungut

biaya”. Penegasan dari larangan pungutan liar itu dilanjutkan pada Pasal 95B Undang-Undang Administrasi Kependudukan, yang pada pokoknya pasal itu memberikan larangan kepada pegawai negeri untuk tidak melakukan pungutan liar, isinya yaitu:

Setiap pejabat dan petugas pada desa/kelurahan, kecamatan, UPT Instansi Pelaksana dan Instansi Pelaksana yang memerintahkan dan/atau memfasilitasi dan/atau melakukan pungutan biaya kepada Penduduk dalam pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79A.

Larangan-larangan pungutan liar bagi pegawai negeri yang dilandaskan oleh peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas selaras dengan maksud penggunaan teori perlindungan hukum, hal itu karena aturan-aturan yang dibentuk sedemikian rupa memang dipergunakan untuk menjaga ketertiban di masyarakat. Aturan-aturan yang didalamnya terdapat bentuk larangan dan sanksi bagi pelanggar larangan itu sesuai dengan amanah dari kepentingan masyarakat luas. Sehingga segala macam bentuk perbuatan yang meresahkan masyarakat seperti pungutan liar oleh oknum pegawai negeri di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sudah menampung aspirasi masyarakat, agar segala praktik tidak resmi itu segera diberantas. Karena identitas diri adalah hak masyarakat yang harus dimiliki tanpa embel-embel pembayaran apapun oleh pihak yang mengeluarkan dokumen kependudukannya.

B. Jenis-jenis Sanksi bagi Oknum Pelaku Praktik Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Revisi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan membawa kabar baik. Revisi Undang-Undang itu mencantumkan

kelas KTP elektronik (KTP-el) berlaku seumur hidup, juga pengurusannya tidak dipungut biaya alias gratis. Birokrat nakal yang melakukan pungli terancam bui atau denda puluhan juta rupiah.¹¹⁴ Birokrat nakal disini termasuk pegawai-pegawai negeri sipil maupun pegawai honorer yang bekerja di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Pembahasan terkait jenis-jenis sanksi bagi oknum pelaku praktik pungutan liar Kartu Tanda Penduduk ini berarti membahas tentang sanksi-sanksi yang tepat diberikan kepada para pelaku. Salah satu sanksi yang diberikan kepada para pelaku selain sanksi administrasi yang diberlakukan oleh internal instansi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, terdapat pula sanksi yang berasal ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hal ini sanksi pidana yang ada di Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Tentu jenis-jenis sanksi yang dapat dikenakan kepada para pelaku itu, khususnya sanksi yang bersifat pidana sesuai dengan tujuan hukum pidana.

Di dalam literature berbahasa Inggris tujuan pidana biasa disingkat dengan tiga R dan satu D. Tiga R itu adalah *Reformation*, *Restraint*, dan *Restribution*, sedangkan satu D ialah *Deterrence* (pencegahan khusus dan pencegahan umum). Reformasi berarti memperbaiki atau merehabilitasi penjahat menjadi orang baik dan berguna bagi masyarakat. Masyarakat akan memperoleh keuntungan dan tiada seorang pun yang merugi jika penjahat (pelaku pungli) menjadi baik. Reformasi

¹¹⁴ Detiknews. "Catat! Pungli KTP, PNS Bisa Dibui 6 Tahun atau Denda Rp 75 Juta", <https://news.detik.com/berita/2426398/catat-pungli-ktp-pns-bisa-dibui-6-tahun-atau-denda-rp-75-juta>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 09:03 WIB.

perlu digabung dengan tujuan yang lain seperti pencegahan. Kritikan terhadap reformasi ialah tidak berhasil. Ketidakberhasilannya nyata banyak residivis setelah menjalani pidana penjara. Yang perlu ditingkatkan dalam system reformasi ini ialah intensitas latihan di penjara lebih ditingkatkan.¹¹⁵

Restraint maksudnya mengasingkan pelanggar dari masyarakat. Dengan tersingkirnya pelanggar hukum dari masyarakat berarti masyarakat itu akan menjadi lebih aman. Jadi ada juga kaitannya dengan system reformasi, jika dipertanyakan berapa lama terpidana harus diperbaiki di dalam penjara yang bersamaan dengan itu ia tidak berada di tengah-tengah masyarakat.

Retribution adalah pembalasan terhadap pelanggar karena telah melakukan kejahatan. Sekarang ini banyak dikritik sebagai system yang bersifat barbar dan tidak sesuai dengan masyarakat yang beradab. Namun bagi yang pro pembalasan ini mengatakan, bahwa orang yang mencitpakan system lebih lunak kepada penjahat seperti reformasi itu membuat Magna Carta bagi penjahat (*magna carta for law breaker*). Sifat primitive hukum pidana meamng sulit dihilangkan, berbeda dengan bidang hukum yang lain.

Deterrence, berarti menjera atau mencegah sehingga baik terdakwa sebagai individual maupun orang lain yang potensial menjadi penjahat akan jera atau takut untuk melakukan kejahatan, melihat pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa. Yang mengeritik teori ini mengatakan adalah kurang adil jika untuk

¹¹⁵ Andi Hamzah. 2008. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm 28.

tujuan mencegah orang lain melakukan kejahatan terpidana dikorbankan untuk menerima pidana itu.¹¹⁶

Di Indonesia sendiri hukum pidana positif belum pernah merumuskan tujuan pemidanaan. Selama ini wacana tentang tujuan pemidanaan tersebut masih dalam tataran yang bersifat teoritis. Namun sebagai bahan kajian, konsep KUHP telah menetapkan tujuan pemidanaan pada Pasal 54, yaitu:

1. Pemidanaan bertujuan:
 - a. Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat,
 - b. Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna,
 - c. Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat, dan
 - d. Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.
2. Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

Berdasarkan tujuan pemidanaan di atas perumus konsep Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tidak sekadar mendalami bahan pustaka Barat dan melakukan transfer konsep-konsep pemidanaan dari negeri seberang (Barat), tetapi memperhatikan pula kekayaan domestic yang dikandung dalam hukum adat dari berbagai daerah dengan agama yang beraneka ragam. Hal ini menurut Harkistuti Harkrisnowo tergambar misalnya dari tujuan pemidanaan butir c, yakni “menyelesaikan konflik dan memulihkan keseimbangan,” yang hampir tidak ditemukan dalam *western literature*.

Harkistuti juga mengatakan bahwa tujuan pemidanaan dalam konsep Kitab Undang-Undang Hukum Pidana nampak lebih cenderung ke padangan

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm 28-29.

konsekuensial. Falsafah utilitarian memang sangat menonjol. Walaupun dalam batas-batas tertentu aspek pembalasan sebagai salah satu tujuan pemidanaan masih dipertahankan. Dalam arti, tujuan pemidanaan di dalamnya juga mengandung arti adanya aspek pembalasan terhadap pelaku kejahatan yang melakukan tindak pidana.¹¹⁷

Aspek pembalasan itu juga berlaku kepada para pelaku pungutan liar yang terjadi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Jenis-jenis sanksi yang dapat diberikan kepada para pegawai negeri pelaku pungli merupakan wujud pembalasan dari negara karena telah merugikan dan meresahkan masyarakat. Berbagai bentuk sanksi yang diberikan kepada pelaku pungli tidak terlepas karena perbuatannya itu merupakan perbuatan yang tercela dan mengganggu keamanan dan ketertiban di dalam masyarakat. Salah satu sanksi yang dapat diberikan kepada pelaku pungli di lingkup pegawai negeri ialah sanksi administratif yang diberikan oleh atasan ataupun pejabat dari tempat pegawai negeri itu bekerja, yang pada pokoknya tertuang dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, sanksi administratif itu berupa:

1. Sanksi berupa teguran tertulis.
2. Sanksi pembebasan dari jabatan.
3. Sanksi penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun.
4. Sanksi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.
5. Sanksi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.
6. Sanksi pemberhentian tidak dengan hormat.
7. Sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah.

¹¹⁷ Aziz Syamsuddin. *Op.Cit.*, hlm 192-193.

Selain daripada itu jenis sanksi administratif yang dapat diberikan kepada pegawai negeri sebagai pelaku pungli KTP ialah terdapat pada Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyebutkan:

Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:

- a. peringatan;
- b. teguran;
- c. perbaikan, pencabutan, pembatalan, penerbitan keputusan, dan/atau pengembalian pembayaran;
- d. hukuman disiplin untuk Pejabat yang Berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- e. sanksi untuk Pejabat Pembina Kepegawaian, sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Setelah diketahui sanksi administratif yang dapat diberikan kepada pegawai negeri Dinas Kependudukan dan Pencatatan sipil sebagai oknum pelaku pungli, sanksi itu berupa hal yang berlaku bagi internal instansi tempat pegawai negeri itu bekerja dan menjadi kewenangan atasannya untuk memberikan sanksi administratif tersebut apabila oknum pegawai negeri itu terbukti melakukan pungli. Ada pula sanksi yang berasal dari luar kewenangan atasan pegawai negeri itu, yaitu sanksi pidana yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan melalui peradilan pidana. Jenis sanksi pidana yang dapat dikenakan pelaku pungli itu ialah sanksi penjara dan sanksi pengenaan denda.

Di dalam sistem hukum pidana ada dua jenis sanksi yang keduanya mempunyai kedudukan yang sama, yaitu sanksi pidana dan sanksi tindakan. Kedua sanksi tersebut berbeda baik dari ide dasar, landasan filosofis yang melatarbelakanginya, dan tujuannya. Sanksi pidana merupakan jenis sanksi yang paling banyak digunakan di dalam menjatuhakn hukuman terhadap seseorang

yang dinyatakan bersalah melakukan perbuatan pidana. Bentuk-bentuk sanksi inipun bervariasi, seperti pidana mati, pidana seumur hidup, pidana penjara, pidana kurungan dan pidana denda yang merupakan pidana pokok, dan pidana berupa pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim yang kesemuanya merupakan pidana tambahan.¹¹⁸

Sanksi pidana diartikan sebagai suatu nestapa atau penderitaan yang ditimpakan kepada seseorang yang bersalah melakukan perbuatan yang dilarang oleh hukum pidana, dengan adanya sanksi tersebut diharapkan orang tidak akan melakukan tindak pidana. Dalam *Black's Law Dictionary* Henry Campbell Black memberikan pengertian sanksi pidana sebagai *punishment attached to conviction at crimes such fines, probation and sentences* (suatu pidana yang dijatuhkan untuk menghukum suatu penjahat (kejahatan) seperti dengan pidana denda, pidana pengawasan dan pidana penjara. Berdasarkan deskripsi pengertian sanksi pidana di atas dapat disimpulkan, bahwa pada dasarnya sanksi pidana merupakan suatu pengenaan suatu derita kepada seseorang yang dinyatakan bersalah melakukan suatu kejahatan (perbuatan pidana) melalui suatu rangkaian proses peradilan oleh kekuasaan (hukum) yang secara khusus diberikan untuk hal itu, yang dengan pengenaan sanksi pidana tersebut diharapkan orang tidak melakukan tindak pidana lagi.

Jenis-jenis pidana tercantum di dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Jenis-jenis pidana ini berlaku juga bagi delik yang tercantum di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, kecuali ketentuan undang-undang itu

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm 193.

menyimpang. Jenis-jenisnya dibedakan antara pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok terdiri dari pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda dan pidana tutupan. Sedangkan pidana tambahan terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim. Pidaha tambahan hanya dijatuhkan jika pidana pokok dijatuhkan, kecuali dalam hal tertentu.¹¹⁹

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya pegawai negeri pelaku pungli hanya dikenakan jenis sanksi pidana berupa pidana penjara dan pidana denda hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 368, Pasal 418, Pasal 423, dan Pasal 425 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, serta juga ada ditentukan pada Pasal 95B Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menyatakan:

Setiap pejabat dan petugas pada desa/kelurahan, kecamatan, UPT Instansi Pelaksana dan Instansi Pelaksana yang memerintahkan dan/atau memfasilitasi dan/atau melakukan pungutan biaya kepada Penduduk dalam pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79A dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah).

1. Pidana Penjara

Pidana penjara adalah bentuk pidana yang berupa kehilangan kemerdekaan. Pidana kehilangan kemerdekaan itu bukan hanya dalam bentuk pidana penjara, tetapi juga berupa pengasingan. Pada zaman kolonial, di Indonesia

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm 194-195.

dikenal juga sistem pengasingan yang didasarkan pada hak istimewa Gubernur Jenderal (*exorbitante*).

Dapat dikatakan bahwa pidana penjara pada dewasa ini merupakan bentuk utama dan umum dari pidana kehilangan kemerdekaan. Dahulu kala pidana penjara tidak dikenal di Indonesia (Hukum adat). Yang dikenal adalah pidana pembuangan, pidana badan berupa pemotongan anggota badan atau dicambuk, pidana mati dan pidana denda atau berupa pembayaran ganti kerugian.

Pidana penjara bervariasi dari penjara sementara minimal 1 (satu) hari sampai pidana penjara seumur hidup. Pidana seumur hidup hanya tercantum di mana ada ancaman pidana mati (pidana mati atau seumur hidup atau pidana penjara dua puluh tahun). Jadi, pada umumnya pidana penjara maksimum adalah 15 (lima belas) tahun. Pengecualian terdapat di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu misalkan dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maksimum ialah pidana penjara seumur hidup tanpa ada pidana mati.

Keberatan terhadap pidana seumur hidup jika dihubungkan dengan tujuan pemidanaan, yaitu untuk memperbaiki terpidana supaya menjadi anggota masyarakat yang berguna, tidak lagi sesuai dan dapat diterima. Pidana seumur hidup harus dikaitkan dengan tujuan pemidanaan dalam arti pembalasan terhadap terpidana atau bertujuan menyingkirkan terpidana dari masyarakat supaya masyarakat aman dari ancaman perbuatan seperti dilakukan terpidana.¹²⁰

2. Pidana Denda

¹²⁰ Andi Hamzah. *Op.Cit.*, hlm 190.

Pidana denda merupakan bentuk pidana tertua, lebih tua daripada pidana penjara. Mungkin setara dengan pidana mati. Pidana denda terdapat pada setiap masyarakat, termasuk masyarakat primitif, walaupun bentuknya bersifat primitive pula. Pada zaman modern ini, pidana denda dijatuhkan terhadap delik-delik ringan, berupa pelanggaran atau kejahatan ringan. Oleh karena itu pula, pidana denda merupakan satu-satunya pidana yang dapat dipikul oleh orang selain terpidana. Walaupun denda dijatuhkan terhadap terpidana pribadi, tidak ada larangan jika denda itu secara sukarela dibayar oleh orang atas nama terpidana.

Pidana denda mempunyai sifat perdata, mirip dengan pembayaran yang diharuskan dalam perkara perdata terhadap orang yang melakukan perbuatan yang merugikan orang lain. Perbedaannya ialah denda dalam perkara pidana dibayarkan kepada Negara atau masyarakat, sedangkan dalam perkara perdata kepada orang pribadi atau badan hukum. Lagi pula denda dalam perkara pidana dapat diganti dengan pidana kurungan jika tidak dibayar. Selain dari itu denda tidaklah diperhitungkan sesuai dengan jumlah kerugian yang ditimbulkan oleh suatu perbuatan sebagaimana dalam perkara perdata.¹²¹

Seluruh uraian bentuk sanksi-sanksi yang dapat diberikan kepada para pelaku pungutan liar baik itu sanksi secara administrative yang jenis-jenisnya telah telah diuraikan sebelumnya, maupun sanksi pidana baik pidana penjara dan denda. Hasil wawancara dengan Dukcapil Asahan juga menegaskan demikian, bahwa sanksi-sanksi yang harusnya diberikan kepada pelaku pungli tetap harus sesuai dengan undang-undang, sanksi khusus dari Dukcapil tidak dapat terlepas

¹²¹ *Ibid.*, hlm 198-199.

dari peraturan perundang-undangan, karena terkait sanksi pihak dukcapil tidak mempunyai wewenang membuat kebijakan sendiri diluar dari ketentuan yang ada.¹²²

Sanksi pidana dapat ditetapkan kepada para penegak hukum yang berwenang, salah satunya pemberian sanksi yang pernah diberikan oleh Tim Saber Pungli Kabupaten Jayapura yang menetapkan seorang pelaku pungli sebagai tersangka, pelaku dijerat dengan pasal 12 huruf e Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 423 KUHP jo Pasal 368 KUHP dengan ancaman hukuman paling lama 20 tahun penjara.¹²³ Sanksi pidana yang pernah diberikan oleh penegak hukum tersebut menunjukkan bahwa memang terdapat 2 (dua) jenis sanksi pidana yang dapat dikenakan kepada para pelaku pungli yaitu pidana denda dan pidana penjara.

Berdasarkan kajian dari teori perlindungan hukum dan teori penegakan hukum jenis-jenis sanksi yang dapat diterapkan kepada oknum pegawai negeri Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang melakukan pungutan liar merupakan suatu pemberian sanksi yang sudah tepat. Dikatakan demikian pembagian sanksi-sanksi tersebut dipergunakan untuk menentukan sejauh mana dan sebesar apa kerugian masyarakat yang dilakukan oleh pelaku-pelaku pungutan liar tersebut. Melalui kedua teori tersebut, nantinya dapat ditemukan sanksi yang tepat kepada para pelaku sesuai dengan tingkat perbuatannya dan seberapa seringnya pegawai

¹²² Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

¹²³ Fajar Nugraha. "Tim Saber Pungli Papua amankan seorang ASN Dukcapil", <https://elshinta.com/news/155721/2018/09/16/tim-saber-pungli-papua-amankan-seorang-asn-dukcapil>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

negeri itu melakukan pungutan liar, baik sanksi itu dalam bentuk sanksi administratif yang telah diuraikan di atas ataupun sanksi pidana berupa pidana penjara dan/atau pidana denda.

C. Penegakan Hukum bagi Oknum Pelaku Praktik Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Sebelum dilakukan penegakan hukum oleh para petugas hukum terhadap pelaku pungli ini, pihak Dukcapil Kabupaten melalui hasil wawancara mengungkapkan bahwasannya terlebih dahulu sebaiknya dilakukan pencegahan dengan cara melakukan pembinaan secara internal oleh para pegawai negeri Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Apabila segala upaya pencegahan dalam bentuk pembinaan itu tetap tidak diindahkan oleh pegawai yang memang terbukti secara fakta melakukan pungli, maka penegakan hukum secara administrasi maupun pidana harus dilakukan.¹²⁴

Penegakan hukum kepada pelaku pungli di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sudah dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang dalam menangani tindak pidana pungli tersebut. Seperti halnya yang dilakukan oleh Kapolres Jayapura AKBP Victor Dean Mackbon di Papua, pelaku ditangkap karena kedapatan melakukan pungutan liar (Pungli) pada warga dalam kepengurusan KTP elektronik berserta sejumlah uang. Pihak Kepolisian berhasil menangkap pelaku yang merupakan oknum pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Jayapura, yang mana oknum pegawai tersebut

¹²⁴ Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

memberikan jasa pembuatan e-KTP Nasional kepada korban dengan biaya sebesar Rp. 400 ribu.¹²⁵

Kapolres menjelaskan, penangkapan dilaksanakan setelah melakukan penyelidikan dan mendapat informasi dari berbagai sumber. Bersamaan dengan itu, korban sedang memberikan biaya kepengurusan e-KTP Nasional sebesar Rp. 300 ribu di mana korban mengaku sebelumnya telah menyerahkan uang DP sebesar Rp100 ribu. Jadi korban datang ke Dinas Dukcapil untuk mengambil KTP tersebut, pada saat korban menyerahkan uang sisa pembayaran jasa sebesar Rp300 ribu dan pada saat itu juga pihak Kepolisian menangkap tangan pelaku, oknum pegawai negeri sipil yang berdinasi di Dukcapil. Dari operasi tangkap tangan (OTT) tersebut, Tim Saber Pungli berhasil mengamankan (menyita) barang bukti berupa satu buah e-KTP atas nama korban, sejumlah uang, ID card pelaku, dua lembar laporan kas bulanan, dua lembar catatan perjalanan dinas, dan sembilan lembar surat keterangan data base kependudukan.¹²⁶

Penindakan praktik pungli sebenarnya telah dilakukan pada tahun 1977 melalui Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1977 tentang Operasi Tertib dengan tugas membersihkan pungutan liar, penertiban uang siluman, penertiban aparat pemerintah daerah dan departemen. Untuk memperlancar dan mengefektifkan pelaksanaan penertiban ini maka ditugaskan Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara untuk mengoordinir pelaksanaannya dan Kepala Staf Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kaskopkamtib) untuk membantu departemen lembaga pelaksanaannya secara operasional apabila diperlukan.

¹²⁵ Fajar Nugraha. *Loc.Cit.*

¹²⁶ *Ibid.*

Operasi tertib ini dilakukan untuk menghilangkan praktik-praktik pungutan yang dilakukan oleh oknum aparat pemerintah yang tidak berdasarkan peraturan seperti pungli dalam berbagai bentuknya, serta meningkatkan daya dan hasil guna aparat pemerintah.

Seiring waktu, pada tahun 2004 Pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Terdapat 12 instruksi kepada para pemimpin birokrasi, di antaranya adalah instruksi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, baik dalam bentuk jasa maupun perizinan melalui transparansi dan standarisasi pelayanan yang meliputi persyaratan, target waktu penyelesaian, dan tarif biaya yang harus dibayar masyarakat untuk mendapatkan pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan menghapuskan pungli. Tahun 2011, Presiden kembali mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi pada tahun 2012. Beberapa hal mulai diterapkan untuk mendukung kebijakan tersebut, seperti diterapkannya sistem transparan di lembaga kepolisian dan kejaksaan serta *sistem whistle blower and justice collaborator*.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam

rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional (dengan begitu diharapkan tidak adanya lagi bentuk Pelayanan Publik yang melakukan pungutan liar). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, diharapkan dapat memberi kejelasan dan pengaturan mengenai pelayanan publik, antara lain meliputi:

1. pengertian dan batasan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. asas, tujuan, dan ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik;

3. pembinaan dan penataan pelayanan publik;
4. hak, kewajiban, dan larangan bagi seluruh pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
5. aspek penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi, sarana dan prasarana, biaya/tarif pelayanan, pengelolaan pengaduan, dan penilaian kinerja;
6. peran serta masyarakat;
7. penyelesaian pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan; dan
8. sanksi.¹²⁷

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan salah satu instansi pemerintahan yang bertugas untuk menangani terkait pelayanan publik. Oleh karenanya banyak masyarakat terkandung kepada dinas tersebut untuk mengurus segala sesuatunya terkait identitas dirinya, apalagi mengurus Kartu Tanda Penduduk yang menjadi salah satu bentuk pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang paling ramai. Maka, sudah sepantasnya oknum pegawai negeri yang bekerja tidak memanfaatkan keadaan tersebut, jika ada oknum pegawai negeri yang melakukan pungutan liar kepada masyarakat yang ingin mengurus KTP, maka sudah sepantasnya oknum tersebut tindak tegas sesuai hukum yang berlaku.

Di dalam rangka penegakan hukum kepada pelaku pungutan liar, dapat dimulai melalui pengaduan masyarakat kepada instansi-instansi berwenang yang menangani tentang keluhan pelayanan publik seperti halnya pelayanan pembuatan KTP yang ada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, hal itu sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang berbunyi:

¹²⁷ Penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bagian umum.

1. Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
2. Masyarakat yang melakukan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijamin hak-haknya oleh peraturan perundang-undangan.
3. Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
 - a. Penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan; dan
 - b. Pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

Atas pengaduan masyarakat tersebut penyelenggara Negara harus menindak dengan tegas para pelaku pungli yang bekerja tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa: “Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.” Hal ini mengartikan bahwa para pimpinan ataupun atasan (kepala dinas) yang memimpin suatu instansi pemerintahan, dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dapat memberikan tindakan tegas kepada para pelaku pungutan liar dilingkup kerjanya berdasarkan laporan dari masyarakat yang menjadi korban pungli.

Selanjutnya masyarakat juga dapat melaporkan tindakan-tindakan pungli yang dilakukan oleh oknum pegawai negeri yang bekerja di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil ke Pengadilan, hal itu merupakan salah satu cara penegakan hukum yang dapat diberikan kepada pelaku yang merugikan masyarakat.

Penegakan hukum yang dimaksud sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menyebutkan:

1. Dalam hal Penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap Penyelenggara ke pengadilan.
2. Pengajuan gugatan terhadap penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/atau Penyelenggara.
3. Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Penegakan hukum terhadap praktik pungli pada dasarnya telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, misalnya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Apabila aksi pungutan liar dilakukan dengan cara kekerasan secara paksa (premanisme) maka pelaku dapat dijerat dengan Pasal 368 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang mengancam pelaku dengan pidana pemerasan dan dapat dipidana paling lama 9 (sembilan) tahun. Sementara apabila aksi pungli dilakukan oleh pegawai negeri maka dapat ditindak sesuai dengan ketentuan Pasal 423 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dengan ancaman pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun. Penindakan bagi pegawai negeri yang terbukti melakukan pungli, selain diatur dalam Pasal 423 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, juga dapat ditindak dengan Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan ancaman hukuman penjara minimal 4 (empat) tahun dan maksimal 20 (dua puluh) tahun.¹²⁸

¹²⁸ Basuki Kurniawan. *Loc. Cit.*

Tidak semua pungutan liar bisa dikatakan sebagai perbuatan korupsi, akan tetapi walaupun begitu setiap tindakan pungli salah satunya pungli KTP oleh pegawai negeri Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil mengandung nilai-nilai koruptif di dalamnya. Apabila suatu pungli terhadap Kartu Tanda Penduduk tersebut sudah mencapai unsur yang dikategorikan tindak pidana korupsi, maka penegakan terhadapnya sudah mengarah kepada penegakan hukum yang diberikan kepada pelaku tindak pidana narkoba, seperti halnya contoh kasus Setya Novanto yang melakukan pungli di dalam penerapan penyelenggaraan Elektronik Kartu Tanda Penduduk (E-KTP). Oleh karena perbuatannya sudah sampai merugikan Negara, maka tindakan tegas yang dapat diberikan kepada melalui system penegakan tindak pidana korupsi sebagai berikut:

1. Kemungkinan penjatuhan pidana secara *in absentia*.
2. Pengadilan tindak pidana korupsi merupakan satu-satunya pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tindak pidana korupsi.
3. Pengadilan tindak pidana korupsi berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara:
4. Perluasan sumber perolehan alat bukti yang sah dalam bentuk petunjuk (Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 188 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Acara Pidana), selain diperoleh dari keterangan saksi, surat dan keterangan terdakwa, khusus tindak pidana korupsi juga dapat diperoleh dari:
 - a. Alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu, tetapi tidak terbatas pada data penghubung elektronik (*electronic data interchange*), surat elektronik (*e-mail*), telegram, teleks, dan faksimili, dan
 - b. Dokumen, yakni setiap rekaman data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apa pun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna.
5. Adanya ketentuan mengenai pembuktian terbalik yang bersifat *premium remidium* dan sekaligus mengandung sifat prevensi khusus terhadap

- pegawai negeri, yang diberlakukan pada tindak pidana baru tentang gratifikasi dan pada tuntutan perampasan harta benda terdakwa yang diduga berasal dari salah satu tindak pidana.
6. Dalam memeriksa, mengadili, memutus perkara tindak pidana korupsi, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan tinggi, dan Mahkamah Agung terdiri atas hakim karir dan hakim *ad hoc*.
 7. Persyaratan pemilihan dan pengangkatan hakim Pengadilan Tipikor yang terdiri dari Hakim karir dan Hakim *ad hoc* berbeda dengan hakim pada umumnya.
 8. Kekhususan hukum acara yang digunakan dalam pemeriksaan di sidang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, antara lain:
 - a. Penegasan pembagian tugas dan wewenang antara ketua dan wakil ketua Pengadilan Tipikor.
 - b. Mengenai komposisi majelis Hakim dalam pemeriksaan di sidang pengadilan baik pada tingkat pertama, banding maupun kasasi.
 - c. Adanya jangka waktu penyelesaian pemeriksaan perkara tindak pidana korupsi pada setiap tingkatan pemeriksaan mulai pada tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi sampai peninjauan kembali.
 - d. Alat bukti yang diajukan di dalam persidangan, termasuk alat bukti yang diperoleh dari hasil penyadapan harus diperoleh secara sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
 - e. Adanya kepaniteraan khusus untuk Pengadilan Tipikor yang dipimpin oleh seorang panitera.¹²⁹

Di dalam rangka penindakan khusus perbuatan pungutan liar oleh pegawai negeri yang menjabat di dalam Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil selain Kepolisian terdapat pula Kejaksaan sebagai salah satu lembaga negara yang memiliki wewenang untuk melakukan penyidikan mengenai ada tidaknya perbuatan pidana dan menyelesaikan perkara pungutan liar yang dilakukan pejabat aparatur negara guna terciptanya keamanan dan kenyamanan masyarakat.

Penegakan hukum pungli yang dilakukan oknum pegawai negeri Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yaitu selain melalui instansi terkait, mengajukan gugatan ke Pengadilan, terdapat pula penegakan hukum berdasarkan

¹²⁹ Aziz Syamsuddin. *Op.Cit.*, hlm 147-149.

hukum pidana. Hal itu sesuai dengan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menyatakan bahwa:

1. Dalam hal Penyelenggara diduga melakukan tindak pidana dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, masyarakat dapat melaporkan Penyelenggara kepada pihak berwenang.
2. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menghapus kewajiban Penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/atau Penyelenggara.

Penegakan hukum secara pidana kepada oknum pegawai negeri pelaku pungli itu tentu merupakan alternatif penegakan hukum terakhir selain daripada pengaduan ke instansi-instansi berwenang, mengajukan gugatan ke Pengadilan, dan pada akhirnya penegakan hukum secara proses Pengadilan Pidana. Sebelum pelaku pungli itu di adili di suatu Pengadilan Pidana, kepada pelaku pungli dapat dilakukan upaya-upaya paksa terhadapnya yang dilakukan oleh petugas hukum dalam hal ini pihak kepolisian, baik itu upaya paksa dalam bentuk penggeledahan, penangkapan, penahanan maupun penyitaan guna kepentingan penyelidikan dan penyidikan di tingkat kepolisian.

Tindakan penggeledahan yang dilakukan oleh pihak penegak hukum tidak berdiri sendiri. Tindakan ini harus dipahami sebagai salah satu rangkaian peradilan pidana. Di samping tindakan penggeledahan itu sendiri ada tindakan lainnya dalam rangka proses penyidikan. Tindakan-tindakan tersebut antara lain penangkapan, penyitaan, penahanan, dan pemeriksaan surat-surat.

Penangkapan adalah suatu tindakan penyidik berupa pengkekangan sementara waktu terhadap kebebasan seorang tersangka atau terdakwa (pelaku tindak pidana pungutan liar). Tindakan ini dilakukan jika terdapat bukti yang

mencukupi. Bukti ini digunakan untuk kepentingan penyidikan atau penuntutan. Sementara itu, penyitaan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak dan berwujud atau tidak berwujud. Penyitaan ini dilakukan semata-mata untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan, dan peradilan. Penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu (penjara) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses penahanan ini bisa dilakukan oleh pihak penyidik atau penuntut umum atau hakim dalam pengadilan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 menjelaskan secara rinci mengenai keterkaitan tindakan-tindakan tersebut di atas, termasuk tindakan pengeledahan. Berbagai pasal dan ayat dalam peraturan tersebut menjelaskan sistematis dan rinci tentang keterkaitan antar proses hukum tersebut. Oleh karena itu, proses pengeledahan tidak bisa dipisahkan dengan proses hukum yang mendahului dan menyertainya. Maka sebelum memahami lebih jauh ruang lingkup pengeledahan setiap warga Negara memakai konteks pengambilan tindakan pengeledahan itu, yaitu konteks penyidikan perkara (tindak pidana pungli).¹³⁰

Setiap proses hukum yang terhadap sebuah perkara hukum biasanya dimulai dari laporan tentang terjadinya sebuah tindak pidana. Laporan ini biasa berasal dari pihak penegak hukum sendiri, dalam hal ini pihak kepolisian, atau dari setiap warga Negara. Laporan ini kemudian akan ditindaklanjuti dengan penyidikan. Dalam konteks proses penyidikan inilah, biasanya dilakukan tindakan

¹³⁰ Imam Sopyan Abbas. 2013. *Tahukah Anda? Hak-Hak Saat Digeledah*. Jakarta Timur: Dunia Cerdas, hlm 59-60.

hukum selanjutnya, yaitu penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan.¹³¹

Masih terkait penegakan hukum bagi oknum pelaku pungli Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menyampaikan akan memecat Kepala Dinas dan jajarannya jika kedapatan memungut biaya pada pembuatan data kependudukan seperti Akta Kelahiran, Akta Kematian dan KTP-el. Sanksi ini jelas sesuai arahan dari Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Menteri Dalam Negeri sangat tegas terhadap orang yang melakukan pungli, sanksinya tegas. Ada beberapa daerah yang pegawai dinasnya diberhentikan dari jabatannya. Oleh sebab itu kementerian dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil meminta stop pungli, sesuai saran dari ombudsman yang menemukan adanya praktek tersebut.

Dirjen Dukcapil mengatakan jika masih ada daerah yang ditemukan main-main dengan calo. Ini tidak ada kata ampun. Dia meminta agar segera menghentikan sebelum nanti pemerintah pusat mengambil tindakan tegas. Namun, beberapa daerah sudah mulai menghindari praktek-praktek calo. Kecuali dijelaskannya ada petugas registrasi desa yang menjadi petugas resmi dan bekerjasama dengan pemerintah untuk mengumpulkan. Ini petugas khusus dari desa. Calo harus diberantas, kuncinya dari masyarakat. Selanjutnya diakui Dukcapil tidak bisa menindak si calo tersebut, karena bukan bagian dari pemerintah. Yang bisa ditindak adalah pegawai dinas dukcapil yang bekerjasama dengan calo.¹³²

¹³¹ *Ibid.*, hlm 60.

¹³² Administrator. *Loc.Cit.*

Melalui seluruh mekanisme proses hukum tersebut, maka penegakan hukum kepada para pelaku pungli di lingkungan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dapat dilakukan secara optimal karena melibatkan semua pihak. Mulai dari penegakan secara internal kepegawaian yang dilakukan oleh atasan atau kepala dinas, penegakan secara gugatan ke Pengadilan karena merasa dirugikan atas pungli itu, serta Terakhir penegakan hukum melalui peradilan pidana. Kesemua itu merupakan cara untuk melakukan penegakan hukum bagi para pegawai negeri pelaku pungli.

Berbagai macam cara penegakan hukum itu sampai pada penegakan hukum pidana, mensiratkan bahwa munculnya peran teori perlindungan hukum disini bahwa suatu penegakan hukum atau tindakan hukum akan berlaku efektif apabila penegakan hukum itu melibatkan semua lini yang berwenang dan memiliki kebijakan atas perilaku pungli yang dilakukan pegawai negeri. Disinilah peran teori perlindungan hukum dapat terlihat dengan jelas. Dan pada akhirnya diselesaikan oleh teori penegakan hukum untuk menindak dengan tegas pelaku pungli yang dimaksud. Penegakan hukum pidana bagi oknum pelaku praktik pungutan liar KTP di Dukcapil dapat dilihat dari berbagai macam peraturan perundang-undangan. Penegakan hukum itu bisa dalam bentuk pemecatan kepada oknum pelaku, pemberian sanksi administratif, atau bahkan pemberian sanksi pidana.

BAB IV

**PENANGGULANGAN OLEH INSTANSI YANG BERWENANG
TERHADAP PRAKTIK PUNGUTAN LIAR PEMBUATAN KARTU
TANDA PENDUDUK DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN
SIPIL**

**A. Pelaku-pelaku Pungutan Liar Kartu Tanda Penduduk dalam Lingkup
Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil**

Pihak Dukcapil Kabupaten Asahan mengungkapkan bahwasannya semua staff pegawai bisa saja dan mempunyai potensi untuk melakukan pungutan liar, termasuk staff-staff yang mempunyai jabatan tertentu. Akan tetapi di Dukcapil Asahan untuk menekan angka pungli itu, kepala dinas mempunyai kebijakan untuk membuat pernyataan dalam bentuk pakta integritas kepada para pegawai yang pada pokoknya berisi sanggup menerima segala sanksi yang diberikan oleh pimpinan jika melakukan pungli. Hal ini diberikan guna memberikan efek peringatan kepada oknum-oknum pegawai yang ingin mencoba melakukan pungli.¹³³

Pelaku-pelaku punguta liar Kartu Tanda Penduduk dapat dilihat dari berbagai kasus pungli yang terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang ada di berbagai daerah. Salah satunya pada kasus pungli penerbitan KTP dan Kartu Keluarga (KK) di Kabupaten Berdasarkan penindakan dua pegawai honorer Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Ciamis ada pengakuan praktik pungli kerap terjadi. Kepala Tim Tindak Unit II Satgas Saber Pungli Jabar AKBP Basman mengungkapkan "Kemungkinan masih akan berkembang,

¹³³ Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

tergantung dari hasil pemeriksaan Unit Pemberantasan Pungutan Liar (UPP) Saber Pungli Ciamis." Satgas Saber Pungli Jabar sebelumnya juga sudah menindak dua orang staf honorer Disdukcapil Kabupaten Ciamis. Para pelaku memungut biaya tambahan penerbitan KTP dan KK. Masing-masing penerbitan dokumen, diminta biaya Rp 100 ribu.¹³⁴

Berdasarkan pemeriksaan, terbukti memang ada praktik pungli. Ditemukan barang bukti uang Rp 300 ribu masing-masing berasal dari pegawai Honoror Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Ciamis. Selain itu, berdasarkan penuturan kedua pelaku kepada petugas, praktik pungli diduga sering dilakukan. Menurut Basman, pelaku menuding hampir semua pegawai negeri sipil (PNS) dan honorer melakoni praktik pungli. Pengakuan kedua pelaku bukan hanya mereka saja yang melakukan pungli. Bahkan hampir semua petugas ASN maupun honorer mempunyai jalur masing-masing dalam pengurusan KTP dan KK.

Terhadap pelaku sudah dilakukan pemeriksaan. Status pelaku saat ini masih sebagai terperiksa. Menurut Basman, kelanjutan perkara itu ditangani tim Saber Pungli Ciamis. Sebelumnya, dua tenaga honorer di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Ciamis terjaring operasi tangkap tangan (OTT) oleh Satgas Saber Pungli Provinsi Jabar dan Satreskrim Polres Ciamis, pada hari Rabu, 15 Mei 2019. Oknum tersebut tepergok diduga melakoni pungutan liar (pungli) kepada warga sebesar Rp 100 ribu untuk pengurusan pembuatan e-KTP sebagai syarat membuat paspor haji.¹³⁵

¹³⁴ Dony Indra Ramadhan. "Satgas Cari Pelaku Lain yang Pungli KTP-KK di Disdukcapil Ciamis", <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-4553282/satgas-cari-pelaku-lain-yang-pungli-ktp-kk-di-disdukcapil-ciamis>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

¹³⁵ *Ibid.*

Pembahasan terkait pelaku pungutan liar KTP di lingkup Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil berarti membicarakan tentang pelaku dari suatu tindak pidana ataupun peristiwa pidana. Kata pelaku atau pembuat dalam hal ini berarti orang yang melakukan atau orang yang membuat perbuatan salah dalam peristiwa pidana. Di dalam hukum pidana berlaku asas tiada hukum tanpa kesalahan. Jadi pelaku dalam peristiwa pidana harus orang yang bertanggungjawab atas perbuatannya yang salah.¹³⁶

Salah satu pelaku pungutan liar KTP dalam lingkup Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ialah seorang yang menjabat sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) atau sering juga disebut sebagai pegawai negeri. Hal itu dilakukannya dengan berbagai faktor seperti yang telah disampaikan sebelumnya. Tugas Aparat ini sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara,

Di Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

¹³⁶ Hilman Hadikusuma. 2004. *Bahasa Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni, hlm 116.

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Demi mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (cultural and political development) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (economic and social development) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Cara menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.¹³⁷ Akan tetapi oknum ASN yang dimaksud disini ialah oknum pegawai negeri yang bertugas tidak sesuai lagi dengan amanat peraturan perundang-undangan, sehingga

¹³⁷ Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bagian umum.

melakukan hal-hal yang bertentangan dengan hukum dalam hal ini pungutan liar. Oleh sebab itu pada pembahasan ini ASN pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil adalah salah satu oknum pegawai yang disebut sebagai pelaku tindak pidana pungli.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1991 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menjadi subjek hukum dari Tindak Pidana Korupsi adalah korporasi, pegawai negeri dan setiap orang atau korporasi. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 memberi arti korporasi adalah sebagai berikut: “Kumpulan orang dan/atau kekayaan terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum”.

Sementara itu, Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 berbunyi sebagai berikut:

Pegawai Negeri adalah meliputi:

1. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Kepegawaian;
2. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
3. Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
4. Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah;
5. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

Pengertian pegawai negeri yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang

Kepegawaian dan ketentuan Pasal 92 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan sebagai berikut: “Setiap orang adalah perseorangan atau termasuk korporasi”. Di dalam setiap rumusan delik korupsi (pungutan liar) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (Pasal 2 sampai dengan Pasal 16, Pasal 21, dan Pasal 22 disebutkan pelaku tindak pidana korupsi dengan kata setiap orang.¹³⁸

Diambil contoh pelaku-pelaku pungutan liar yang dilakukan oleh pegawai negeri termasuk oknum pegawai negeri yang berada di lingkup Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil melalui Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hal itu karena macam-macam pegawai negeri yang disebutkan memang beranjak dari penjelasan yang dikatakan dengan pungutan liar pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Undang-Undang Kepegawaian.

Seperti yang disebutkan pada Pasal 92 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menerangkan pelaku-pelaku pungutan liar dari kalangan pegawai negeri ialah sebagai berikut:

Yang masuk sebutan amtenar (pegawai), yaitu sekalian orang yang dipilih menurut pilihan yang sudah diadakan menurut undang-undang umum, demikian pula sekalian orang yang bukan karena pemilihan menjadi anggota dewan pembuat undang-undang Pemerintahan atau perwakilan rakyat yang dibentuk oleh atau atas nama pemerintah, seterusnya sekalian anggota dari Dewan-Dewan daerah dan setempat dan sekalian kepala bangsa Indonesia dan Timur Asing, yang melakukan kekuasaan yang sah.

Di dalam beberapa hal status sebagai amtenar (pegawai negeri, pemangku jabatan negeri) itu penting dan merupakan suatu unsur dari peristiwa pidana,

¹³⁸ Aziz Syamsuddin. *Op.Cit.*, hlm 143-144.

misalnya dalam Pasal 52, 209, 211, 212, 316, 413 sampai dengan 437 dan 552 sampai dengan 559. Undang-undang tidak memberikan definisi tentang hal yang diartikan dengan *amtenar* (pegawai negeri). Pasal 92 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana ini hanya memberikan pengelusan pada pengertian *amntenar* itu. Adapun menurut yurispruden yang diartikan dengan *amtenar* adalah orang yang diangkat oleh kekuasaan umum menjadi pejabat umum untuk mejalankan. Jadi unsur-unsur yang termasuk pegawai negeri disini adalah:

1. Pengangkatan dengan instansi umum.
2. Memangku jabatan tertentu, dan
3. Melakukan bagian dari tugas Pemerintah atau bagiannya.¹³⁹

Selain daripada itu pelaku-pelaku pungutan liar dari unsur pegawai negeri yang berada di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dapat juga dilihat dari uraian Pasal 425 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang menyebutkan:

1. Pegawai negeri yang pada waktu menjalankan jabatannya, menagih atau menerima sesuatu atau menahan dari sesuatu pembayaran, seolah-olah harus dibayar, baik kepadanya sendiri, amupun kepada pegawai negeri lain atau kepada kas umum sedang diketahuinya, bahwa barang sesuatu itu bukan termasuk utang orang.
2. Pegawai negeri yang pada waktu menjalankan jabatannya menagih atau menerima seolah-olah diharuskan, pekerjaan orang atau pemberian barang sedang diketahuinya, bahwa sekalian itu bukan termasuk hal yang diharuskan dengan sah.
3. Pegawai negeri yang pada waktu menjalankan jabatannya, seolah-olah menurut peraturan tentang tanah Pemerintah, yang dikuasai dengan hak Bumiputera memakai tanah itu, dengan merugikan orang yang berhak, sedang diketahuinya, bahwa dengan perbautan itu ia melanggar peraturan tersebut.

Kejahatan ini dinamakan *knevelarj* (permintaan memaksa). Supaya dapat dihukum menurut pasal ini, maka pegawai negeri tersebut harus melakukan

¹³⁹ R. Soesilo. *Op.Cit.*, hlm 100.

perbuatan-perbuatan itu.¹⁴⁰ Oleh sebab itu oknum pelaku pungutan liar bisa dikatakan pelaku pidana pungutan liar harus terlebih dahulu terpenuhi unsur dari perbuatan pungutan liar itu. Dengan kata lain didapati bahwa oknum pegawai negeri Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil terbukti meminta sejumlah uang atau hadiah kepada masyarakat yang ingin mengurus data kependudukannya dalam hal ini KTP, yang pada faktanya itu tidak dikenakan biaya apapun. Setelah itu dilakukan oleh oknum tersebut maka terpenuhilah unsur oknum tersebut sebagai salah satu pihak yang ikut terlibat dalam pungutan liar di lingkup Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Pelaku-pelaku tindak pidana pungli KTP ini selain dilakukan oleh pegawai negeri yang bertugas pada dinas tersebut, ada juga pelaku yang datang dari masyarakat seperti calo. Namun, tetap para calo yang melakukan pungli atas pembuatan KTP itu bekerja sama dengan oknum pegawai setempat untuk menjalankan aksinya. Oleh sebab itu aturan pidana menjelaskan tentang pelaku yang dimaksud ada dalam Pasal 209 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu:

1. Barangsiapa memberi hadiah atau perjanjian kepada seorang pegawai negeri dengan maksud hendak membujuk dia, supaya dalam pekerjaannya ia berbuat atau mengalpakan sesuatu apa, yang bertentangan dengan kewajibannya.
2. Barangsiapa member hadiah kepada seorang pegawai negeri oleh sebab atau berhubungan dengan pegawai negeri itu sudah buat atau mengalpakan sesuatu dalam menjalankan pekerjaannya yang bertentangan dengan kewajibannya.

Kejahatan ini biasa disebut dengan menyuap atau menyogok pegawai negeri (*actieve omkoopng*). Unsur yang penting dalam pasal ini ialah orang itu harus mengetahui bahwa ia berhadapan dengan seorang pegawai negeri, jika

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm 288.

bukan pegawai negeri ia tidak dapat dihukum. Maksud pemberian hadiah atau perjanjian itu ialah membujuk supaya pegawai negeri itu dalam pekerjaannya berbuat atau mengalpakan sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya.¹⁴¹

Melalui uraian itu semua ditemukan bahwa pelaku pungutan liar KTP di lingkup Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ialah oknum pegawai-pegawai negeri sebagaimana yang telah dijelaskan di atas yaitu pegawai negeri dengan pengangkatan dengan instansi umum, pegawai negeri sebagai pemangku jabatan tertentu, dan pegawai negeri yang melakukan bagian dari tugas Pemerintah atau bagiannya. Walaupun ada pelaku lain seperti calo yang ikut serta melakukan pungli itu, namun bagian tindakan yang dilakukan calo itu ialah bekerjasama dengan oknum pegawai negeri pelaku pungli dengan menyogok/menyuap oknum tersebut dengan sejumlah uang/hadiah. Jadi tetap berdasarkan teori Negara kesejahteraan, bahwa yang bertanggungjawab atas tindakan pejabatan/pegawai negeri yang menyalahi aturan dan merugikan masyarakat, pihak yang dikatakan pelaku utama tindak pidana pungli KTP di lingkup Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ini ialah oknum pegawai negeri yang telah diuraikan di atas.

Tegasnya para pelaku pungutan liar di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ialah pegawai negeri dengan pengangkatan dengan instansi umum, pegawai negeri sebagai pemangku jabatan tertentu, dan pegawai negeri yang melakukan bagian dari tugas Pemerintah atau bagiannya termasuk pegawai honorer yang bekerja di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang kadangkala bekerjasama dengan calo.

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm 166.

B. Instansi-instansi yang Berwenang dalam Melakukan Pengawasan dan Penanggulangan Atas Praktik Pungutan Liar KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Pada dasarnya instansi-instansi yang berwenang dalam melakukan pengawasan dan penanggulangan praktek pungli terletak pada kewenangan pengawasan yang melekat pada masing-masing pimpinan. Seperti halnya di Dukcapil, kepala dinas bertanggungjawab untuk mengawasi dan membina pegawainya agar tidak melakukan pungli, termasuk hal itu dengan bekerja sama dengan instansi-instansi terkait. Baik itu pihak Badan Kepegawaian Daerah, Ombudsman, maupun pemerintah daerah.¹⁴²

Terdapat berbagai macam instansi yang berwenang dan dapat melakukan pengawasan guna mengavaluasi pegawai-pegawai negeri yang berada di lingkup pemerintahan, seperti di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Evaluasi yang dilakukan oleh instansi terkait ialah mencakup juga pada penanggulangan yang dapat dilakukan instansi berwenang itu atas praktik pungutan liar KTP yang sering terjadi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Instansi-instansi berwenang yang dimaksud di atas dapat dilihat pada Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengungkapkan: “Masyarakat berhak mengadakan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.” Atas apa yang dipaparkan pada pasal itu diketahui bahwa,

¹⁴² Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

instansi yang berwenang khususnya dalam melakukan pengawasan dan penanggulangan praktik pungli KTP yang dilakukan oleh oknum pegawai negeri Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, ialah:

1. Penyelenggara.
2. Ombudsman
3. DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Di dalam rangka pembinaan dan tanggungjawab pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi di atas disebutkan pada Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pasal 6, menyebutkan:

1. Guna menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan pembina dan penanggung jawab.
2. Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya;
 - b. gubernur pada tingkat provinsi;
 - c. bupati pada tingkat kabupaten; dan
 - d. walikota pada tingkat kota.
3. Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mempunyai tugas melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab.
4. Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, kecuali pimpinan lembaga negara dan pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis yang dibentuk berdasarkan undang-undang, wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.
5. Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik masing-masing kepada dewan perwakilan rakyat daerah provinsi dan menteri.
6. Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dan huruf d wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik masing-masing kepada dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota dan gubernur.

Selanjutnya terkait penanggungjawab pelayanan publik termasuk pelayanan pembuatan KTP pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terdapat pada Pasal 7 ayat (1) dan (2), yang berbunyi:

1. Penanggung jawab adalah pimpinan kesekretariatan lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) atau pejabat yang ditunjuk pembina.
2. Penanggung jawab mempunyai tugas:
 - a. mengoordinasikan kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan standar pelayanan pada setiap satuan kerja;
 - b. melakukan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan
 - c. melaporkan kepada pembina pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik di seluruh satuan kerja unit pelayanan publik.

Para pembina dan penanggungjawab itu mempunyai tanggungjawab untuk melakukan pengawasan kepada para pegawai negeri yang bertugas termasuk memberikan suatu penanggulangan apabila ada pegawai negeri yang berkerja tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Pada umumnya pejabat publik berstatus pegawai negeri namun tidak semua pejabat publik berstatus pegawai negeri, seperti halnya pemegang jabatan dari suatu jabatan Negara (*politieke ambtsdrager*). Sebaliknya, tidaklah setiap pegawai negeri merupakan pemegang jabatan publik. Terdapat pendapat klasik yang memandang seorang pegawai negeri yang memegang jabatan negeri pada hakekatnya mengadakan hubungan hukum keperdataan dengan Negara (pemerintah).¹⁴³

Selanjutnya instansi yang berwenang untuk hal ini penyelenggara dalam melakukan pengawasan dan penanggulangan atas praktik-praktik kecurangan pada

¹⁴³ Philipus M. Hadjon, dkk. 2001. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm 213-214.

pelayanan publik, berkewajiban melakukan evaluasi sesuai Pasal 10 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yaitu:

1. Penyelenggara berkewajiban melaksanakan evaluasi terhadap kinerja Pelaksana di lingkungan organisasi secara berkala dan berkelanjutan.
2. Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penyelenggara berkewajiban melakukan upaya peningkatan kapasitas Pelaksana.
3. Evaluasi terhadap kinerja pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan indikator yang jelas dan terukur dengan memperhatikan perbaikan prosedur dan/atau penyempurnaan organisasi sesuai dengan asas pelayanan publik dan peraturan perundang-undangan.

Terhadap hal itu semua instansi-instansi berwenang yang dimaksud untuk mengawasi para pegawai negeri pada Instansi Pemerintahan seperti Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, dapat melakukan pengawasan seperti yang ditetapkan pada Pasal 35 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengungkapkan:

1. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal.
2. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
 - a. pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - b. pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
 - a. pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
 - b. pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - c. pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Setelah diketahui instansi-instansi yang berwenang dalam melakukan penanggulangan dan pengawasan terhadap pegawai negeri yang melakukan pungli

KTP di wilayah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, perlu diketahui lebih mendalam bahwa ada 1 (Satu) instansi yang dikhususkan untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga-lembaga pemerintah dalam bidang pelayanan publik, institusi itu ialah Ombudsman. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman mengungkapkan:

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Reformasi mengamanatkan perubahan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yaitu kehidupan yang didasarkan pada penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang demokratis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, menciptakan keadilan, dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Sebelum reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktik Maladministrasi antara lain terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur Penyelenggara Negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang

baik. Untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan publik dan penegakan hukum diperlukan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang secara efektif mampu mengontrol tugas Penyelenggara Negara dan pemerintahan.

Pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah sendiri dalam implementasinya ternyata tidak memenuhi harapan masyarakat, baik dari sisi obyektifitas maupun akuntabilitasnya. Dari kondisi di atas, pada Tahun 2000, Presiden berupaya untuk mewujudkan reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Komisi Ombudsman Nasional bertujuan membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik, keadilan, dan kesejahteraan.

Di dalam rangka untuk lebih mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia sebagai landasan hukum yang lebih jelas dan kuat. Hal ini sesuai pula dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan undang-undang.

Sebelum ada Komisi Ombudsman Nasional pengaduan pelayanan publik hanya disampaikan kepada instansi yang dilaporkan dan penanganannya sering

dilakukan oleh pejabat yang dilaporkan sehingga masyarakat belum memperoleh perlindungan yang memadai. Selain itu, untuk menyelesaikan pengaduan pelayan publik, selama ini dilakukan dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan. Penyelesaian melalui pengadilan tersebut memerlukan waktu cukup lama dan biaya yang tidak sedikit. Untuk itu, diperlukan lembaga tersendiri yakni Ombudsman Republik Indonesia yang dapat menangani pengaduan pelayanan publik dengan mudah dan dengan tidak memungut biaya. Ombudsman Republik Indonesia tersebut merupakan lembaga negara yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, yang dilakukan oleh swasta atau perseorangan tersebut, antara lain pekerjaan yang dilakukan oleh swasta atau perseorangan berdasarkan kontrak yang dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.¹⁴⁴

Tugas Ombudsman itu tertuang dalam Pasal 7, yang menyebutkan:

Ombudsman bertugas:

- a. menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan public;
- b. melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- c. menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- f. membangun jaringan kerja;
- g. melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

¹⁴⁴ Penjelasan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, bagian umum.

Di dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia ditentukan mengenai pedoman Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dengan mendasarkan beberapa asas yakni kepatutan, keadilan, non-diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, keterbukaan, dan kerahasiaan. Dalam Undang-Undang ini diatur mengenai tugas Ombudsman, antara lain memeriksa Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Selanjutnya pelaksanaan tugas memeriksa Laporan, Ombudsman wajib berpedoman pada prinsip independen, non-diskriminasi, tidak memihak, dan tidak memungut biaya serta wajib mendengarkan dan mempertimbangkan pendapat para pihak dan mempermudah Pelapor. Dengan demikian Ombudsman dalam memeriksa Laporan tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun Ombudsman dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak agar Penyelenggara Negara dan pemerintahan mempunyai kesadaran sendiri dapat menyelesaikan Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan ini berarti tidak semua Laporan harus

diselesaikan melalui mekanisme Rekomendasi. Hal ini yang membedakan Ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyelesaikan Laporan.

Di dalam melakukan pemeriksaan atas Laporan yang diterimanya, Ombudsman dapat memanggil Terlapor dan saksi untuk dimintai keterangannya. Apabila Terlapor dan saksi telah dipanggil tiga kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan dengan alasan yang sah, Ombudsman dapat meminta bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa (*subpoena power*).

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia ditentukan pula bahwa Ombudsman menyampaikan laporan berkala dan laporan tahunan, atau dapat menyampaikan laporan khusus kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden yang dapat dijadikan bahan bagi Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden untuk mengambil kebijakan dalam membangun pelayanan publik yang lebih baik.

Untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan wewenang Ombudsman di daerah, jika dipandang perlu Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota yang mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan. Untuk menegakkan Undang-Undang ini diatur mengenai pemberian sanksi administratif dan pidana. Sanksi administratif diberlakukan bagi Terlapor dan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, sedangkan

sanksi pidana diberlakukan bagi setiap orang yang menghalangi Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan.¹⁴⁵

Ombudsman tidak menyibukkan diri dengan perlindungan hukum dalam arti yang sesungguhnya, namun ia menguji tindakan-tindakan (ini adalah suatu istilah yang luas yang mengandung baik tindakan-tindakan hukum maupun tindakan-tindakan nyata) atas norma-norma kepatantasan. Setiap orang mempunyai hak untuk meminta kepada ombudsman secara tertulis untuk memeriksa cara suatu organ administrasi telah bertindak dalam suatu keadaan tertentu terhadap seseorang atau suatu badan hukum. Ombudsman juga berwenang untuk/atas prakarsa sendiri mengadakan suatu pemeriksaan. Dalam rangka pemeriksaan itu ombudsman memiliki kewenang tertentu.¹⁴⁶

Setelah keseluruhan uraian itu semua maka diketahui bahwa instansi-instansi yang berwenang untuk mengawasi dan menanggulangi para pegawai pelayanan publik, termasuk pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang melakukan praktik pungli Kartu Tanda Penduduk adalah Penyelenggara yang terdiri dari pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya, Ombudsman, DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten Kota, Gubernur, serta Bupati/Walikota.

Hal ini juga menunjukkan berdasarkan teori perlindungan hukum bahwa aturan-aturan hukum yang dibuat untuk menindak para pelaku pungli dari kalangan pegawai sudah berdasarkan pertimbangan/kebijakan-kebijakan instansi

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Philipu M. Hadjon, dkk. *Op.Cit.*, hlm 303.

terkait. Sehingga jika disangkutpautkan juga dengan teori perlindungan hukum bahwa hukum yang ditegakkan sudah mencakup segala sisi sudut pandang, yang seharusnya dapat menjadi solusi bagi pengurangan kecurangan-kecurangan yang terjadi di lingkungan instansi pemerintahan.

C. Upaya Pemerintahan dalam Penanggulangan Praktik Pungutan Liar KTP yang Dilakukan oleh Oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Asahan mengungkapkan bahwasannya untuk mengupayakan penanggulangan praktik pungli ini secara maksimal harus dimulai dari setiap pegawai masing-masing, baik pegawai yang berada di bawah maupun pegawai-pegawai yang mempunyai jabatan tertentu. Diantaranya tidak meminta atau menerima pemberian secara langsung atau tidak langsung berupa suap, hadiah, bantuan dan bentuk lainnya yang tidak dengan ketentuan yang berlaku.¹⁴⁷ Karena upaya penanggulangan itu tidak akan berjalan maksimal, apabila pihak yang memberikan kebijakan penanggulangan tersebut termasuk pelaku pungli bahkan koruptor. Setiap pegawai harus sadar bahwasannya tugasnya sebagai pegawai negeri adalah amanah dari Indonesia berdasarkan makna Pancasila dan UUD 1945.

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan

¹⁴⁷ Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Republik Indonesia.

Berbagai Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan tegas menjamin hak setiap Penduduk untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, memperoleh status kewarganegaraan, menjamin kebebasan memeluk agama, dan memilih tempat tinggal di wilayah Republik Indonesia dan meninggalkannya, serta berhak kembali.¹⁴⁸ Hal ini membuktikan bahwasannya Negara dalam hal ini Pemerintah bertanggungjawab terhadap setiap masyarakat untuk memberikan pelayanan administrasi kependudukan dengan baik, karena hal itu merupakan bagian dari hak kependudukan. Tanggungjawab pemerintah itu salah satunya dalam bentuk perlindungan hukum atas kegiatan-kegiatan pungutan liar yang marak terjadi di lingkungan Dukcapil.

Prinsip-prinsip dalam melakukan administrasi kependudukan oleh Pemerintah (termasuk penanggulangan dan perlindungannya terhadap setiap kendala yang ada) menjadi dasar terjaminnya penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang ini melalui penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan dimaksudkan untuk:

1. terselenggaranya Administrasi Kependudukan dalam skala nasional yang terpadu dan tertib;
2. terselenggaranya Administrasi Kependudukan yang bersifat universal, permanen, wajib, dan berkelanjutan;

¹⁴⁸ Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, bagian umum.

3. terpenuhinya hak Penduduk di bidang Administrasi Kependudukan dengan pelayanan yang profesional; dan
4. tersedianya data dan informasi secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.¹⁴⁹

Secara keseluruhan, ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan meliputi hak dan kewajiban Penduduk, Penyelenggara dan Instansi Pelaksana, Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, Data dan Dokumen Kependudukan, Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada saat negara dalam keadaan darurat, pemberian kepastian hukum, dan perlindungan terhadap Data Pribadi Penduduk. Untuk menjamin pelaksanaan Undang-Undang ini dari kemungkinan pelanggaran, baik administratif maupun ketentuan materiil yang bersifat pidana, diatur juga ketentuan mengenai tata cara penyidikan serta pengaturan mengenai sanksi administratif dan ketentuan pidana.¹⁵⁰

Melalui uraian tersebut maka tegaslah bahwasannya menjadi tanggungjawab dan kewajiban Pemerintah atau Negara untuk memberikan suatu identitas kependudukan kepada warga Negeranya, tanpa harus dikenakan biaya yang tidak diperlukan. Karena identitas kependudukan adalah suatu hak mutlak yang dimiliki masyarakat sebagai bukti warga Negara. Tanpa harus dikenakan biaya-biaya illegal (pungutan liar) dari petugas pegawai di instansi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tempat dibuatnya Kartu Tanda Penduduk. Oleh karena itu merupakan tanggungjawab dan kewajiban Pemerintah untuk

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

memenuhinya kepada masyarakat, maka ketika ada suatu persoalan seperti pungutan liar ini, Pemerintah juga mempunyai kewajiban untuk mencari jalan keluar penanggulangan pungutan liar yang sudah sangat marak terjadi dikalangan masyarakat yang ingin membaut KTP.

Pungutan Liar adalah pungutan yang dilakukan oleh dan untuk kepentingan pribadi oknum petugas dengan tujuan mencapai suatu kepentingan tertentu baik individu maupun masyarakat, terhadap uang negara atau anggota masyarakat yang dipungut secara tidak sah (tidak memenuhi syarat formil maupun materiil) dan melawan hukum (tindak pidana).¹⁵¹

Atas hal itu pemerintah melalui pejabat Dukcapil melakukan berbagai upaya penanggulangan terhadap praktek pungli yang terjadi. Salah satunya dapat dilihat dari upaya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan, pihak Dukcapil Asahan membuat suatu kebijakan dalam bentuk pakta integritas yang diberlakukan kepada para pegawai negeri yang bekerja di Dukcapil Kabupaten Asahan untuk menanggulangi pungli, kebijakan pakta integritas tersebut ialah:

1. berperan secara pro aktif dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme serta tidak melibatkan diri dalam perbuatan tercela.
2. Tidak meminta atau menerima pemberian secara langsung atau tidak langsung berupa suap, hadiah, bantuan dan bentuk lainnya yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
3. Bersikap transparan, jujur, objektif, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas terutama tidak menerima gratifikasi ataupun melakukan pungutan liar yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
4. Tidak melayani pengurusan izin di luar jam kerja dan di luar kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan.

¹⁵¹ Soedjono Dirdjosisworo (1). *Loc.Cit.*

5. Apabila melanggar hal-hal tersebut di atas, pelaku berjanji akan bertanggungjawab dan menghadapi konsekuensinya serta tidak melibatkan orang lain/pihak manapun atas pelanggaran yang diperbuat.¹⁵²

Selanjutnya Dukcapil Kabupaten Asahan juga mengungkapkan bahwa kebijakan khusus dari kepala dinas untuk menekan tindakan-tindakan pungutan liar ini dikembalikan prosesnya sesuai undang-undang yang berlaku, termasuk ketentuan dan aturan Aparatur Sipil Negara yang berlaku, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Selain daripada membuat pakta integritas maupun dikembalikan sesuai undang-undang, Kepala Dukcapil Kabupaten Asahan membuat kebijakan tertentu untuk penanggulangan dalam menangani praktek pungli di lingkup dukcapilnya, yaitu:

1. Membuat pakta integritas.
2. Membuat Surat Catatan “Larangan Melakukan Pungli”.
3. Kepala dinas selalu memberikan arahan terkait larangan pungli pada saat rapat.
4. Membuat Baleho pemberitahuan “Larangan pungli”, serta stiker di kantor Dukcapil Kabupaten Asahan.
5. Bekerja sama dengan instansi lain untuk membentuk suatu tempat pengaduan bagi masyarakat, antara lain berada di Dinas perhubungan, nomor kontrak Dukcapil Asahan (Staff yang ditunjuk), kota pengaduan yang ada di kantor dukcapil, dan langsung pengaduan kepada Kepala Dinas.¹⁵³

Seterusnya sebagai upaya pemerintah untuk menanggulangi praktik pungutan liar, pada tahun 2016 dikeluarkanlah Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar, serta didukung dengan terbitnya Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pemberantasan Praktik

¹⁵² Hasil wawancara kepada Bapak Darmawan, Sekretaris pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Asahan. Selasa, 19 November 2019. Pukul. 11.00 WIB.

¹⁵³ *Ibid.*

Pungutan Liar (Pungli) dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Instansi Pemerintah. Hal ini guna untuk memberantas bersih kasus pungli yang sering terjadi dalam masyarakat terutama ditujukan bagi pejabat aparatur negara dalam melayani masyarakat dengan baik.

Selain daripada upaya pemerintah dalam bentuk pengawasan dan pembinaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan juga upaya Pemerintah dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menindak para pelaku pungli dari unsur pegawai negeri. Pemerintah juga membentuk lembaga khusus untuk mengawasi praktik-praktik yang menyalah di layanan publik (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) itu yaitu yang dinamakan Ombudsman.

Terakhir upaya pemerintah yang dianggap paling ampuh dalam rangka penanggulangan praktik pungutan liar Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catata Sipil ialah dengan membentuk Satgas Saber Pungli berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar. Pembentukan Satgas Saber Pungli sebagai langkah tegas dan nyata dari Pemerintah dianggap sebagai gagasan yang bagus.

Keefektifitasan Satgas Saber Pungli yang dibentuk pemerintah ini telah terbukti di berbagai daerah dengan menangkap oknum-oknum pegawai di dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang telah melakukan pungli. Beberapa diantaranya ialah Tim Sapu Bersih Pungutan Liar (Saber Pungli) Provinsi Jawa Barat menangkap satu calo serta dua pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Garut. Mereka ditangkap karena diduga terlibat pungli dalam

pelayanan administrasi kependudukan.¹⁵⁴ Selain daripada itu Seorang oknum Aparatur Sipil Negara (ASN) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) Kabupaten Jayapura, Papua juga pernah terjadi penangkapan oleh Tim Saber Pungli Kabupaten Jayapura.¹⁵⁵ Hal itu hanya sebagian kecil contoh kinerja Satgas Saber Pungli yang dibentuk oleh Pemerintah, terdapat banyak lagi penemuan pungli yang dilakukan oleh pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di berbagai daerah.

Dilihat dari sisi teori-teori yang dipergunakan maka upaya instansi Pemerintahan dalam penanggulangan praktik pungutan liar KTP yang dilakukan oleh oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dapat dikaji dari teori Negara kesejahteraan dan teori perlindungan hukum. Dikatakan demikian karena pada dasarnya Indonesia sebagai Negara hukum harus melindungi setiap hak-hak masyarakat yang ada di dalamnya, terkhusus hak untuk memperoleh data kependudukan yang layak. Oleh sebab itu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sebagai perpanjangan pemerintah untuk melakukan tugas tersebut harus memastikan data kependudukan tersebut diperoleh oleh masyarakat sebagaimana seharusnya, jika tidak maka harus dicari penanggulangan yang baik untuk menyelesaikan segala persoalan yang ada dalam pemberian data kependudukan tersebut dalam hal ini KTP. Masalah yang sering ditemui dalam kepengurusan KTP di Dukcapil ialah adanya pungli yang dilakukan oleh oknum-oknum pegawai negeri, pegawai honorer di Dukcapil yang tidak jarang bekerja sama dengan calo.

¹⁵⁴ Media Berita Kumparan. "Satuan Tim Sapu Bersih Pungutan Liar Jawa Barat", <https://kumparan.com/@kumparannews/tim-saber-pungli-tangkap-calo-dan-pegawai-disdukcapil-garut-1536778414391231637>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

¹⁵⁵ Fajar Nugraha. *Loc.Cit.*

Atas dasar itu pemerintah membentuk suatu upaya pemberantasan pungli-pungli yang dimaksud dengan melakukan pengkajian suatu kebijakan, termasuk pengkajian melalui pendekatan kebijakan hukum pidana. Walaupun hukum pidana sebenarnya merupakan cara terakhir untuk menindak para pelaku pungli tersebut, namun cara itu juga dapat dikatakan cukup ampuh untuk meminimalisir tindakan-tindakan pungli KTP di Dukcapil.

Tentu pemerintah dalam hal ini melalui para penegak hukum untuk menerapkan kebijakan hukum pidana tersebut. Termasuk penegak hukum yang berada pada Satgas Saber Pungli yang dibentuk oleh pemerintah, sesuai yang telah diuraikan di atas. Walaupun kebijakan hukum pidana telah dibuat, jika tidak dapat diaplikasikan dalam bentuk penegakan hukum, maka segala aturan maupun kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah guna memberantas pungli di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tidak akan ada artinya. Oleh sebab itu Negara Kesejahteraan dan teori perlindungan hukum disini mengambil peran penting, guna mencari jalan keluar yang terbaik terkait pembuatan aturan kebijakan yang nantinya dapat diaplikasikan dalam bentuk penegakan hukum bagi setiap pelaku pungli, terkhususnya pungli KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Bentuk-bentuk pungutan liar yang dilakukan oleh oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ialah pungli atas pembuatan dokumen administrasi kependudukan seperti akta kelahiran, akta kematian, akta pengakuan anak, akta pengesahan anak, akta perkawinan, serta Kartu Keluarga dan KTP. Diketahui pula KTP merupakan bentuk pungutan liar yang sering terjadi di dinas kependudukan dan catatan sipil alasannya karena banyak oknum yang memanfaatkan ketidaktahuan masyarakat atas prosedur pembuatan KTP termasuk KTP-el dan selain juga karena oknum tersebut memanfaatkan jumlah kuantitas penduduk yang ingin membuat KTP, alasan lain KTP menjadi suatu hal sering dijadikan objek pungli karena kurangnya pengawasan terhadap para petugas pembuat KTP, dibarengi dengan memberikan alasan kepada masyarakat bahwa KTP elektronik sudah berlaku seumur hidup sehingga diperlukan biaya administrasi.
2. Pengaturan dan penegakan hukum pidana bagi oknum pelaku praktik pungutan liar pembuatan KTP di DukCapil yaitu aturan pada larangan pelaku praktik pungutan liar KTP selain bersumber dari KUHP dapat dilihat juga pada Pasal 79A dan Pasal 95B Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan, serta Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-

Undang Tipikor. Jenis-jenis sanksi bagi oknum pelaku praktik pungli KTP terdapat jenis sanksi administratif oleh internal tempat pegawai itu bekerja sesuai dengan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik berupa peringatan, teguran tertulis, penurunan pangkat jabatan, sampai pada pemecatan secara tidak hormat. Terhadap sanksi pidana pegawai negeri pelaku pungli dikenakan jenis sanksi pidana berupa pidana penjara dan pidana denda hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 368, Pasal 418, 423, dan 425 KUHP, serta juga ada ditentukan pada Pasal 95B Undang-Undang Administrasi Kependudukan. Penegakan hukum bagi oknum pelaku pungli diatur dalam Pasal 40, Pasal 52 dan Pasal 53 Undang-Undang Pelayanan Publik. Penegakan hukum itu mulai dari penegakan secara internal kepegawaian yang dilakukan oleh atasan atau kepala dinas, penegakan secara gugatan ke Pengadilan karena merasa dirugikan atas pungli itu, serta terakhir penegakan hukum melalui peradilan pidana. Dukcapil Asahan menegaskan penegakan hukum itu juga dapat dilakukan dengan pembinaan internal, dan proses hukum dapat diserahkan kepada pihak BKD.

3. Penanggulangan terhadap praktik pungutan liar pembuatan KTP di Dukcapil, dapat dilakukan oleh instansi-instansi yang berwenang dalam melakukan pengawasan dan penanggulangan praktik pungli KTP berdasarkan Pasal 40 ayat (1) dan Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pelayanan Publik, yaitu pihak penyelenggara yang terdiri dari pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga

pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya, Ombudsman, DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten Kota, Gubernur, serta Bupati/Walikota termasuk juga Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Upaya pemerintahan dalam hal ini melakukan pembentukan perundang-undangan terkait penindakan pungli. Pemerintah juga membentuk lembaga khusus yang dinamakan Ombudsman. Terakhir dengan membentuk Satgas Saber Pungli berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar. Selain daripada itu dapat dilihat di Dukcapil Kabupaten Asahan dalam menanggulangi praktek pungli berupaya membuat kebijakan pakta integritas kepada semua staff pegawainya agar dipatuhi, termasuk membuat himbauan berupa selebaran larangan pungli dibarengi dengan pembuatan kotak pengaduan pungli, hal itu guna meminimalisir praktek pungli KTP yang ada.

B. Saran

1. Sebaiknya bentuk-bentuk pungutan liar yang dilakukan oleh oknum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dapat dipisahkan dan dikategorikan masing-masing secara tegas dalam satu aturan kebijakan, baik itu peraturan menteri atau peraturan kepala dinas itu sendiri. Sehingga dengan begitu dengan ada uraian dengan tegas disertai dengan sanksi-sanksinya dalam suatu aturan khusus, para pelaku akan berpikir dua kali untuk melakukan pungli. Dan para penegak hukum yang berwenang mempunyai langkah yang lebih pasti untuk menindaknya.

2. Seharusnya pengaturan dan penegakan hukum pidana bagi oknum pelaku praktik pungutan liar pembuatan Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil diatur dalam suatu bentuk peraturan perundang-undangannya sendiri, seperti halnya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal itu diperlukan mengingat makin maraknya praktik-praktik pungli di setiap institusi pelayanan publik khususnya pada saat pembuatan KTP. Dengan begitu sanksi pidana bagi pelaku pungli bukan hanya melihat dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, namun sudah ada produk hukum tersendiri yang menjadi acuan dalam pemberian sanksinya. Sehingga nanti dalam aturan itu menjadi jelas pihak-pihak yang menjadi penegak hukumnya, dan landasan hukum apa yang dipakai untuk memberikan sanksinya.
3. Sebaiknya penanggulangan oleh Instansi yang berwenang terhadap praktik pungutan liar pembuatan Kartu Tanda Penduduk di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang dilakukan oleh Penyelenggaran, DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Ombudsman serta Gubernur, Kabupaten/WaliKota lebih diefektifkan. Karena peran-peran instansi Pemerintahan itu sangat diperlukan guna meminimasi praktik pungli, khususnya yang sering terjadi pada saat pembuatan KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Pada akhirnya harus ada seperangkat aturan khusus baik melalui Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri, yang menyatakan dengan tegas tugas dan fungsi (tupoksi) masing-masing instansi pemerintahan khusus menanggulangi praktik-praktik pungli.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Zainuddin. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Cet. III. Jakarta: Sinar Grafika.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Andi Hamzah. 2008. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Arief, Barda Nawawi. 1994. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP.
- _____. 2001. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- _____. 2016. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Aziz Syamsuddin. 2018. *Tindak Pidana Khusus*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiarjo, Miriam. 1982. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Budiman, Arief. 1997. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Daman, Rozikin. 2014. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Dirdjosisworo, Soedjono. 1983. *Pungli: Analisa Hukum & Kriminologi*. Cet. II. Bandung: Sinar Baru.
- Ediwarman. 2004. *Monograf Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi)*. Medan: t.p.
- Ekatjahjana, Widodo. 2015. *Negara Hukum, Konstitusi, Dan Demokrasi: Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jember: Jember University Press.
- Gianfranco Poggi. 1992. *The Development of the Modern State Sociological Introduction*. California: Stanford University Press.
- Hadjon, Philipus M.. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat: Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam*

Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara. Surabaya: Bina Ilmu.

Harahap. M. Yahya. 2002. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP.* Jakarta: Sinar Grafika.

Harijanti. Susi Dwi. 2011. "Negara Hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945". dalam *Negara Hukum Yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan. SH., MCL.* Cet. I. Bandung: PSKN FH UNPAD.

Hoefnagels. G. Peter. 1976. *The Other Site of Criminology.* Holland: Kluwer Deveter.

Huda. Ni'matul. 2005. *Negara Hukum. Demokrasi. dan Judicial Review.* Yogyakarta: UII Press.

Imam Sopyan Abbas. 2013. *Tahukah Anda? Hak-Hak Saat Digeledah.* Jakarta Timur: Dunia Cerdas.

Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi.* Jakarta: Konstitusi Press.

Kaelan. 2009. *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia.* Yogyakarta: Penerbit Paradigma.

Kristian dan Yopi Gunawan. 2015. *Tindak Pidana Korupsi Kajian Terhadap Harmonisasi Antara Convention Against Corruption (UNCAC).* Bandung: PT Refika Aditama.

Latif. Abdul. dan Hasbi Ali. 2010. *Politik Hukum.* Jakarta: Sinar Grafika.

Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem.* Bandung: Remaja Rusdakarya.

Lubis. M. Solly. 2015. *Politik Hukum dan Kebijakan Publik.* Bandung: Mandar Maju.

Mahfud MD. Moh. Mahfud. 1998. *Politik Hukum di Indonesia.* Jakarta: LP3ES.

Mahrus Ali. 2015. *Dasar-dasar Hukum Pidana.* Jakarta: Sinar Grafika.

Marzuki. Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum.* Cet. IV. Jakarta: Kencana Prenada Media.

Moeljatno. 2008. *Asas-Asas Hukum Pidana.* Jakarta: Rineka Cipta.

- Moleong. Lexy J.. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muhtaj. Majda El. 2005. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- M. Yamin. 1959. *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Notohamidjojo. O. 1970. *Makna Negara Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen.
- Nusantara. Abdul Hakim Garuda. 1988. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: YLBH.
- Philipus M. Hadjon, dkk. 2001. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Prakoso. Djoko. 1996. *Tindak Pidana Pegawai Negeri Sipil di Indonesia*. Cet. III. Jakarta: Sinar Grafika.
- Rahardjo. Satjipto. 2005. *Mengadili Korupsi Mengapa Dipersulit*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- _____. 2009. *Hukum dan Perilaku: Hidup Baik Adalah Dasar Hukum yang Baik*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Ravena. Dey. Kristian. 2017. *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*. Jakarta: PT Balebad Dedikasi Prima.
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- R.Soesilo. 1995. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2019. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Satjipto Raharjo. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Soedarto . 1994. *Hukum Acara Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru.
- Soedjono Dirdjosisworo. 1983. *Pungli Analisa Hukum Dan Kriminologi*. Bandung: CV Sinar Baru.

- _____. 1984. *Fungsi Perundang-Undangan Pidana Dalam Penanggulangan Korupsi Di Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.
- Soekanto. Soerjono. 1993. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Cet. III. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- _____. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.
- Soemitro. Ronny Hanitijo. 1990. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Cet. IV. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sentanoe Kertonegoro. 1987. *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.
- Soepardi. Eddy Mulyadi. 2009. *Memahami Kerugian Keuangan Negara sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Ghalia Indonesia.
- Soemardi. 2010. *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Bandung: Bee Media Indonesia.
- Subagyo. P. Joko. 2011. *Metode Penelitian Dalam Teori & Praktik*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Sudarto. 1986. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Sudarsono. 2007. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Sunggono. Bambang. 2005. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Suryabrata. Sumadi. 2006. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syaukani. Imam. A. Ahsin Thohari. 2006. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Tanya. Bernard. 2011. *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Wahjono. Padmo. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Cet. II. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1984. *Guru Pandita*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Yamin. Muhammad. 1982. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

B. Putusan Pengadilan dan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.

C. Jurnal dan Disertasi

Zen Zanibar, “Degulasi dan Konfigurasi Politik di Indonesia Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara”. *Tesis*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1997.

Anggraeni, Ricca, “Pengusungan Pola Pikir Positivisme Hukum Dalam Perkara Korupsi Kajian Putusan Nomor 207/PID.B/2008/PN.MPW.”, dalam *Jurnal Yudisial*, Volume IV, Nomor 3, Desember 2011.

Apriansyah, Nizar, “Peran Unit Pemberantasan Pungutan Liar Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Mewujudkan Akuntabilitas Dan Integritas Aparatur”, dalam *Jurnal JIKH*, Volume 12, Nomor 1, Maret 2018.

Awaludin, Arif, “Ideologi Etis Menyingkap Korupsi Birokrasi”, dalam *Jurnal Pandecta*, Volume 11, Nomor 2, Desember 2016, Semarang: Universitas Negeri Semarang.

- Dwiputrianti, Septiana, “Memahami Strategi Pemberantasan Korupsi di Indonesia”, dalam *Jurnal Administrasi*, Volume VI, Nomor 2, September 2018.
- Jainah, Zainab Ompu, “Membangun Budaya Hukum Masyarakat Penegak Hukum Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika (Studi Tentang Lahirnya Badan Narkotika Nasional)”, dalam *Jurnal Keadilan Progresif*, Volume 2, Nomor 2, September 2011.
- Jaya, Debby Diannita, “Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pungutan Liar Yang Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil Di Kota Pekanbaru Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, dalam *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Riau*, Pekanbaru, Volume V, Nomor 1, April 2018.
- La Sina. “Dampak dan Upaya Pemberantasan serta Pengawasan Korupsi di Indonesia”. *Jurnal Hukum Pro Justitia*. Vol 26 No 21, Januari 2008.
- Muladi, “Politik Hukum Pidana, Dasar Kriminalisasi dan Dekriminalisasi serta Berbagai Perkembangan Asas Dalam RUU KUHP”, Makalah yang dipresentasikan dalam Focus Group Discussion yang diselenggarakan oleh ELSAM, Jakarta, 28 September 2006.
- Padmo Wahjono, “Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan, dalam *Forum Keadilan*, Nomor 29 April 1991.
- Rocky Marbun, “*Grand Design* Politik Hukum Pidana dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945”, dalam *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*, Volume 1, Nomor 3, Tahun 2014.
- Samodra Wibawa. Arya Fauzy F.M dan Ainun Habibah. ”Efektivitas Pengawasan Pungutan Liar Di Jembatan Timbang,”. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*. Vol 12 No 2, Januari 2013.
- Administrator. “Kemendagri Bakal Pecat Kepala Dinas Yang Pungut Biaya Untuk Pembuatan KTP-el”, <https://dukcapil.kalbarprov.go.id/post/kemendagri-bakal-pecat-kepala-dinas-yang-pungut-biaya-untuk-pembuatan-ktp-el>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

D. Internet

- Basuki Kurniawan. “Pungutan Liar Tidak Sama Dengan Korupsi”. <https://kumparan.com/basuki-kurniawan/pungutan-liar-tidak-sama->

dengan-korupsi, diakses pada tanggal 15 September 2019, pukul 09:21 WIB.

Dani. “Dinas Dukcapil Diimbau Tidak Lakukan Pungli”, <https://wowbabel.com/2018/07/27/dinas-dukcapil-diimbau-tidak-lakukan-pungli>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

Detiknews. “Catat! Pungli KTP, PNS Bisa Dibui 6 Tahun atau Denda Rp 75 Juta”, <https://news.detik.com/berita/2426398/catat-pungli-ktp-pns-bisa-dibui-6-tahun-atau-denda-rp-75-juta>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 09:03 WIB.

Dony Indra Ramadhan. “Satgas Cari Pelaku Lain yang Pungli KTP-KK di Disdukcapil Ciamis”, <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-4553282/satgas-cari-pelaku-lain-yang-pungli-ktp-kk-di-disdukcapil-ciamis>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

Fajar Nugraha. “Tim Saber Pungli Papua amankan seorang ASN Dukcapil”, <https://elshinta.com/news/155721/2018/09/16/tim-saber-pungli-papua-amankan-seorang-asn-dukcapil>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

Media Berita Kumparan. “Satuan Tim Sapu Bersih Pungutan Liar Jawa Barat”, <https://kumparan.com/@kumparannews/tim-saber-pungli-tangkap-calo-dan-pegawai-disdukcapil-garut-1536778414391231637>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pada pukul 07:59 WIB.

No Name. “Tugas Pokok dan Fungsi”. <https://arsipskpd.batam.go.id/batamkota/skpd.batamkota.go.id/kependudukan/profil/tugas-pokok-dan-fungsi/index.html>, diakses pada tanggal 27 November 2019, pada pukul 15:58 WIB.

Wal. “Tim Saber Pungli Kabupaten Karawang”, <https://news.okezone.com/read/2018/11/20/525/1980207/pungli-pembuatan-e-ktp-2-pegawai-disdukcapil-jadi-tersangka>, diakses pada tanggal 03 Oktober 2019, pukul 09.17 WIB.

Wikipedia. “Negara Kesejahteraan”, https://id.wikipedia.org/wiki/Negara_kesejahteraan, diakses pada tanggal 26 November 2019, pukul 22.04 WIB.

_____. “Direktorat Kependudukan dan Pencatatan Sipil”. https://id.wikipedia.org/wiki/Direktorat_Jenderal_Kependudukan_dan_Pencatatan_Sipil, diakses pada tanggal 27 November 2019, pada pukul 15:56 WIB.