

**TESIS**

**ANALISIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERILAKU PEGAWAI  
DAN CALO TENTANG PUNGUTAN LIAR  
( Studi Kasus PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar)**

**Diajukan Oleh**

**ARIF RAHMAN**

**4620101030**



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**PASCASARJANA UNIVERSITAS BOSOWA MAKASSAR**

**2022**

**HALAMAN PENGESAHAN**

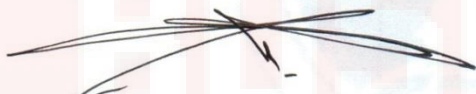
Judul Tesis : **Analisis Penegakan Hukum Terhadap Perilaku  
Pegawai Dan Calo Tentang Pungutan Liar  
(Studi Kasus PT. Pelayaran Nasional Indonesia  
Makassar)**

Nama Mahasiswa : **Arif Rahman**  
NIM : **4620101030**  
Program Studi : **Ilmu Hukum**

Menyetujui

Komisi Pembimbing

Pembimbing I



**Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H.**


Pembimbing II



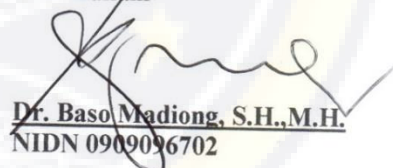
**Dr. Yulia A. Hasan, S.H., M.H.**

Mengetahui;

Direktur Program Pascasarjana

  
**Prof. Dr. Ir. A. Muhibuddin, M.S.**  
NIP. 196308051994031001

Ketua Program Studi  
Ilmu Hukum

  
**Dr. Baso Madiung, S.H., M.H.**  
NIDN 0909096702

**HALAMAN PENERIMAAN**

Pada hari ini/Tanggal : Kamis, 9 Juni 2022  
Tesis Atas Nama : **Arif Rahman**  
NIM : **4620101030**  
Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**


Telah diterima oleh panitia Ujian Tesis Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Bosowa untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister.

**PANITIA UJIAN TESIS**

Ketua : **Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H.**  
Sekretaris : **Dr. Yulia A. Hasan, S.H., M.H.**  
Penguji : 1. **Dr. Ruslan Renggong, S.H., M.H.**  
2. **Dr. Baso Madiong, S.H., M.H.**

Makassar, 9 Juni 2022

Direktur PPs  
Universitas Bosowa,

  
**Prof. Dr. Ir. A. Muhibuddin, M.S.**  
NIP.196308051994031001

**LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN TESIS**

Yang bertanda-tangan dibawah ini:

Nama Mahasiswa : **Arif Rahman**

Nim : **4620101030**

Judul Tesis : **Analisis Penegakan Hukum Terhadap Perilaku Pegawai Dan Calo Tentang Pungutan Liar (Studi Kasus PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar)**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis ini merupakan hasil penelitian, pemikiran dan pemaparan asli penulis sendiri. Penulis tidak mencantumkan tanpa pengakuan bahan-bahan yang telah dipublikasikan sebelumnya atau ditulis oleh orang lain, atau sebagai bahan yang pernah diajukan untuk gelar atau ijazah pada Universitas Bosowa atau perguruan tinggi lainnya.

Apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Bosowa Makassar.

Demikian pernyataan ini penulis buat.

Makassar, 9 Juni 2022

Yang membuat pernyataan,



**Arif Rahman**  
**4620101030**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Robbil Alamin, Puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas berkah dan rahmat-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan hasil penelitian yang berjudul “Analisis Penegakan hukum Terhadap Perilaku Pegawai Dan Calo Tentang Pungli di PT. Pelni, Makassar”

Sholawat dan salam tak lupa pula Penulis sampaikan kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW, semoga beliau beserta keluarga, sahabat dan para pengikutnya mendapat rahmat dan pengampunan dari Allah SWT.

Penulisan hasil Penelitian Tesis ini merupakan salah satu syarat untuk mencapai gelar Megister Hukum di Universitas Bosowa Makassar.

Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada istri tercinta Dra. Suriati, dan anak-anakku Achmad Septian Alfaatihah S.H. Muhammad Arya Dwi Madaprama, Humairah Mariammasita, Humaisha Ummu Aisyah beserta kakak St. Rukmini S.Pd. atas motivasi dan dukungan yang selama ini diberikan kepada Penulis sehingga Penulisan Hasil Penelitian Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.

Selanjutnya, ucapan terimakasih pula penulis sampaikan, kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. H. Muhammad Saleh Pallu, M.Eng, selaku Rektor Universitas Bosowa Makassar
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Batara Surya, M.Si, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Bosowa Makassar
3. Bapak Dr. Baso Madiung, SH, MH., selaku Ketua Program Studi Megister Ilmu hukum sekaligus Tim Penguji Hasil Penelitian Tesis Universitas Bosowa Makassar
4. Bapak Dr. Ruslan Renggong, SH.MH. Dekan Fakultas Hukum sekaligus Tim Penguji Hasil Penelitian Tesis Universitas Bosowa Makassar
5. Bapak Dr. Zulkifli Makkawaru, SH. MH. selaku Dosen Pembimbing I yang senantiasa mengarahkan, memberikan Ilmu dan bimbingan dalam rangka penyelesaian hasil penelitian ini.
6. Ibu Dr. Yulia A. Hasan, SH. MH. Selaku Dosen Pembimbing II yang senantiasa memberikan motivasi, bimbingan dan masukan serta saran dalam prose penyelesaian Hasil Penelitian ini.

7. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Bosowa Makassar yang banyak memberikan ilmu dan pengetahuan kepada penulis
8. Seluruh Staf dan rekan-rekan Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Bosowa Makassar serta semua pihak yang tidak sempat disebut satu persatu, semoga segala kebaikan dan bantuan yang diberikan kepada Penulis senantiasa bernilai ibadah dan mendapat pahala disisi Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa hasil penelitian ini masih terdapat banyak kekurangan dan untuk kesempurnaan hasil yang lebih baik, maka kritik dan saran dari berbagai pihak yang sifatnya membangun diharapkan oleh penulis.

Akhirnya Penulis berharap, semoga Penulisan Hasil Penelitian Tesis ini dapat bermanfaat bagi pembacanya dan dapat menjadi referensi bagi rekan-rekan Mahasiswa yang melakukan penelitian yang sama dikemudian hari.

Makassar, Maret 2022

Penulis

Arif Rahman

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>viii</b>
 <b>BAB I    PENDAHULUAN</b>	
<b>A. Latar Belakang.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah .....</b>	<b>4</b>
<b>C. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>4</b>
<b>D. Manfaat Penelitian.....</b>	<b>5</b>
 <b>BAB II    KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL</b>	
<b>A. KAJIAN TEORI</b>	
1. Teori Penegakan Hukum .....	6
2. Teori Penyebab Kejahatan.....	8
3. Teori Kepastian Hukum.....	8
4. Teori Budaya hukum.....	11
5. Teori Hukum Progresif .....	12
6. Teori Hukum Rensponsif .....	14
<b>B. KERANGKA KONSEPTUAL</b>	
1. Konsep Negara Hukum.....	16
a. Pengertian Negara Hukum .....	16
b. Esensi Negara Hukum .....	18
2. Istilah dan Pengertian.....	20
a. Pelayanan Publik .....	20
b. Pungutan Liar .....	22
c. Calo.....	24
3. Tinjauan Umum Penegakan Hukum..	25



a. Pengertian Penegakan Hukum .....	25
b. Penegakan Hukum di Indonesia.....	26
4. Pungli Dalam Kajian Sosiologi Hukum .....	29
a. Tinjauan sosiologi hukum terhadap perilaku pungli ....	29
b. Pendekatan Sosiologi Hukum dalam Pemberantasan Pungli .....	31
5. Pungutan Liar dalam Kajian Hukum Pidana .....	36
6. Bagan Kerangka Pikir .....	40
7. Definisi Operasional.....	41
<b>BAB III   METODE PENELITIAN</b>	
A. Tipe Penelitian.....	42
B. Lokasi Penelitian.....	42
C. Jenis dan Sumber Data.....	42
D. Teknik Pengumpulan Data.....	43
E. Analisis Data .....	43
<b>BAB IV   HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Penegakan Hukum Pungli dan Calo .....	44
1. Pengawasan Penegakan Hukum Pungutan Liar .....	45
2. Penindakan Hukum Pungutan Liar .....	55
3. Proses Hukum Pungutan Liar .....	62
B. Faktor-faktor Penyebab Penyelenggara Negara melakukan Pungli .....	68
1. Faktor Intern.....	69
2. Faktor Extern.....	72
<b>BAB V   KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
A. Kesimpulan.....	74
B. Saran .....	74
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>76</b>



## **ABSTRAK**

Tesis ini bertujuan untuk menganalisis penegakan hukum terhadap perilaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik terhadap pungutan liar modus calo di Badan Usaha milik Negara di Kantor PT. Pelni Makassar, ditelaah berdasarkan teori-teori hukum, seperti: Teori penegakan hukum, Teori kepastian hukum, Teori penyebab kejahatan, Teori budaya hukum, Teori progresif dan Teori responsif. Dan Penelitian ini dilatarbelakangi pula oleh fenomena keresahan dan keluhan masyarakat tentang maraknya pungli modus calo tiket transportasi laut dilingkungan PT.Pelni Makassar yang tidak hanya menurunkan wibawa pemerintah tapi juga merugikan masyarakat.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa penegakan hukum dalam penyelenggara negara terhadap pelayanan publik (karyawan) di PT.Pelni Makassar masih mengalami kendala karena belum sepenuhnya memahami penerapan hukum dalam pelayanan publik prima. Hal ini tidak efektif disebabkan pengawasan, baik oleh atasan langsung, Pengawas intern, pengawas ekstern serta faktor-faktor yang mempengaruhinya, sehingga cenderung melanggar dan tidak mentaati hukum. Indikator menentukan Efektif atau tidak penerapan hukum dalam sebuah organisasi (negara) dalam hal penegakan hukum ada tiga hal yang paling esensial yaitu: Struktur Hukum, Sistem Hukum dan Budaya Hukum.

**Kata Kunci : Penegakan Hukum, Pelayanan Publik, Pungli modus Calo.**

## ABSTRACT

*This study was aimed at analyzing law enforcement on public service behavior in Stated Owned Enterprise of PT. PELNI Makassar. The studi was based on law theories such as law enforcemen theory, law certainty theory, crime cause theory, law culture theory, progressive theory and rensponsive theori. In addittion, it is also worthwhile to mention that the backgroundof this studi was the phenomena of fidgetenis and complaints of the publik regardingn the spreading toll of tariff colected without propert legal authority bay sea transportation ticket scalper legal aauthority by sea transportation ticket scalper in PT.PELNI Makassar.*

*Results of the study showed that the law enforcement in the implimentation of public service by offecials PT.PELNI Makassar has some constraints due to tha fact that they did not fully understand law enforcement in excellent publik service and inefficiency of supervesion either by direkt higher authority, internal supervisor, exsternal supervisor or other influential factors. As the results, there was a tendency of breaking and disobeying the law. There were three essential determinant indicators for effective or ineffective law inforcemen in an (state) organization. Ther are law structure, law system and law culture.*

*Key Words : Analysis Law Enforcement, Ilegal Levy Practice, Ticket Scalper.*

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG

Penegakan hukum dalam pelayanan publik di Inonesia secara umum masih sangat buruk. Berbagai peraturan dibuat dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik seolah tidak memberikan dampak apapun kepada penyelenggara negara, justeru kondisi yang terjadi menunjukan peningkatan grafik buruk bahwa, penyelenggara negara dalam pelayanan publik belum sepenuhnya berjalan efektif.

Hukum yang ada dan digunakan pada saat ini ternyata masih belum cukup untuk memberantas kejahatan di Indonesia. Hukum dituntut untuk bisa memecahkan dan memberikan solusi atas persoalan-persoalan dalam masyarakat. Selama ini, hukum hanya dipahami sebagai aturan-aturan yg bersifat kaku dan terlalu menekankan pada *aspek the legal system* tanpa melihat kaitan antara ilmu hukum tersebut dengan persoalan-persoalan yang ditangani, sehingga berimplikasi tidak efektif dalam penegakan hukum khususnya pungutan liar dalam pelayanan publik yang berujung tidak ditaati oleh penegak hukum dan tidak dipatuhi oleh masyarakat.

Penegakan hukum (*Law enforcement*) adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalulintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penyelenggaraan pelayanan publik pada umumnya bahwa orientasi pada kekuasaan sangat dominan selama ini, membuat birokrasi semakin jauh dari misinya yaitu, memberikan pelayanan publik secara profesional dan prima. Birokrasi dan pejabatnya lebih memosisikan dirinya sebagai penguasa dari pada sebagai pelayanan masyarakat. Konsekwensinya: Sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Padahal negara menjamin kesejahteraan hidup masyarakat adalah tujuan utama negara hukum seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, alinea keempat berbunyi bahwa: “....dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”. Artinya negara wajib melayani setiap kebutuhan dasar serta hak-hak yang melekat pada diri mereka secara profesional, transparan, akuntabel, dan bertanggung jawab.

Penyelenggara negara dalam pelayanan publik diatur dalam Undang-Undang No.25. Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dan tentang Pungutan Liar, Pemerintah Indonesia telah membentuk satuan tugas sapu bersih pungutan liar (siberpungli), diatur dalam Peraturan Presiden No.87 Tahun 2018 Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.

Pungli dan calo digolongkan dalam klaster hukum pidana khusus (*lex sepesialis*) karena masuk ranah hukum publik yang melibatkan penyelenggara negara. Upaya untuk memberantas pungutan liar, jika terdapat unsur-unsur pidananya, baik penyidik kepolisian maupun kejaksaan serta penyidik KPK dapat menjerat dengan pasal-pasal yang diatur dalam KUHP yakni: Pasal 368, 418, 423, serta Penyidik KPK menggunakan UU No.31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah oleh UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi, Pasal 12 huruf e. "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;"

Konsekwensi hukum bagi penyimpangan perilaku pungutan liar, apabila sebatas unsur administrasi (*malaperaktek*) maka akan diproses oleh inspektorat atau istilah sekarang Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), dan Bawasda. Dan jika Pungutan liar terpenuhi unsur pidana, maka akan disidik Kepolisian dan kejaksaan serta KPK yang memiliki otoritas pro justitia. Untuk nilai kerugian negara dibawa seratus juta rupiah diproses oleh kepolisian dan kejaksaan, sedangkan nominal seratus juta rupiah keatas diproses oleh penyidik KPK.

Budaya pungutan liar dengan modus menggunakan jasa calo, telah berurat akar dan sulit diberantas seolah-olah ada pembiaran secara struktur, sistemik dan masif sehingga merusak tatanan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah sehingga sangat menarik untuk dianalisis dan diteliti dalam bentuk tulisan tesis dan desertasi dan lain-lain. Dalam praktek pungutan liar, *legal standing* tersebut diatas dinggap sebatas peraturan yang dogmatis pragmatik yang tidak berdaya, karena buktinya praktek pungli modus calo tetap berkembang dan menjamur di setiap instansi pemerintah tidak terkecuali di Kementerian Perhubungan, khususnya di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, sehingga dijadikan sebagai objek penelitian dalam penulisan tesis ini. Untuk diketahui bahwa *legal standing*, tata cara dan prosedur penjualan tiket di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, baik jadwal, harga tiket dan sejumlah perangkat

aturan pendukung lainnya, termasuk sosialisasi PT. Pelayaran Nasional Indonesia melalui spanduk-spanduk, media cetak, media on line, mengingatkan untuk tidak membeli tiket kepada calo.

Secara historis fenomena pungutan liar yakni, menengok kebelakang sejarah bangsa Indonesia, bahwa pungutan liar adalah warisan nenek moyang sejak zaman kerajaan dan masa penjajahan, sehingga budaya pungli sulit dihilangkan. Kemudian di zaman kemerdekaan dan dewasa ini selalu menjadi topik pembicaraan yang menarik oleh kalangan masyarakat tentang perilaku penyelenggara negara, namun tidak seheboh peristiwa pidana lain seperti narkoba, korupsi, kolusi, nepotisme, sehingga jarang diekspos dan diproses hukum.

Dalam konteks mewujudkan *good governance* dalam penyelenggara negara dan pemerintahan yang bersih dari pungutan liar, diperlukan sebuah lembaga pengawas eksternal yang berfungsi untuk melakukan pengawasan dan pencegahan pungutan liar modus calo. Langkah-langkah represif melalui penegakan hukum seperti selama ini dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, Kejaksaan dan Kepolisian dipandang tidak akan efektif tanpa upaya pencegahan. Lembaga eksternal yang dimaksud adalah ombusman dan Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (Saberpungli).

Pungutan liar merupakan praktek maladministrasi adalah praktek perilaku buruk yang menyimpang dari norma- norma hukum dan peraturan perundang-undangan, dan inilah yang ditengarai sebagai penyebab rendahnya kualitas penyelenggara negara dalam pelayanan publik.

Ironisnya sedikit ilmuwan atau peneliti serta mahasiswa melakukan riset studi kasus sebagai jurnal hukum, skripsi, tesis, dan disertasi. Padahal fenomena budaya pungutan liar modus calo jika ditinjau dari perspektif sosiologi hukum dan teori hukum umumnya, seperti teori budaya hukum, teori responsif dan teori progresif, sangat relevan untuk dijadikan bahan penelitian yang pada gilirannya bahwa hasil tulisan akan dijadikan referensi atau masukan bagi pemerintah untuk memberantas pungli untuk meningkatkan mutu pelayanan publik secara optimal dan profesional.

Budaya praktek pungutan liar modus calo terhadap penjualan tiket kapal laut di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, merupakan fenomena yang meresahkan masyarakat, juga meruntuhkan wibawa bangsa dan negara, sehingga dijadikan objek penelitian bagi

penulis dalam menyusun tesis ini dengan menggunakan teori hukum responsif, teori hukum progresif dan teori budaya hukum sebagai stratifikasi (dampak sosial terhadap pelaksanaan hukum dan penegakan hukum) untuk menganalisis positfisme hukum dalam realitas kehidupan sosial, dan memberikan penjelasan dan penilaian terhadap kenyataan pelaksanaan dan penegakan hukum dalam kehidupan masyarakat, mengapa hukum tidak ditaati dan kenapa hukum cenderung dilanggar.

Selain menggunakan teori-teori hukum yang dikemukakan diatas, terdapat pula dua teori hukum pendukung lain yang juga relevan dengan analisis penegakan hukum dan pelaksanaan hukum terhadap budaya peraktek pungli modus calo di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, adalah teori kepastian hukum dan teori penyebab kejahatan serta teori sibernetika.

Penyusunan tesis ini perlu diimplementasikan dalam bentuk penelitian lapangan dan apa hubungan antara teori-teori hukum tersebut dengan budaya peraktek pungutan liar modus calo di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar. Penulis akan menganalisis dan mentelaah faktor-faktor apa penyebab yang mempengaruhi perilaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik cenderung tidak mentaati atau tidak patuh terhadap hukum.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka sangat penting dilakukan penelitian (riset) dengan judul “Analisis Penegakan Hukum Terhadap Perilaku Pegawai dan Calo tentang Pungutan Liar di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar”.

## B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas, maka diperoleh rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah analisis penegakan hukum terhadap perilaku pegawai pungutan liar dan calo di PT. Pelayaran ni Makassar.
2. Faktor – faktor apa penyebab penyelenggara negara dalam pelayanan publik (pegawai) cenderung melakukan pungli.

## C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, diperoleh tujuan penulisan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan hukum terhadap perubahan perilaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik terhadap praktik pungutan liar modus calo secara langsung di lapangan di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa penyebab budaya pungutan liar dan calo tetap beroperasi dalam pelayanan publik di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar.
3. Upaya melakukan kritik dan masukan kepada pemerintah umumnya dan PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar khususnya dalam meningkatkan mutu pelayanan publik secara optimal.

#### D. MANFAAT PENELITIAN

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara ilmiah diperoleh gambaran umum penegakan hukum dalam pelayanan publik sebagai salah satu subsistem dari sistem hukum di Indonesia. Disamping itu memberikan gambaran seutuhnya tentang kenyataan penyelenggaraan negara dalam pelayanan publik terhadap budaya pungutan liar dan calo di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan, secara umum dapat dijadikan masukan kepada pemerintah, terutama Departemen Kementrian Perhubungan diharapkan turut serta memperbaiki sistem penegakan hukum di Indonesia, dan secara khusus dengan harapan meningkatkan kualitas pemahaman hukum bagi pegawai PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar selaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik secara profesional.



## BAB II

### KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

#### A. KAJIAN TEORI

##### 1. Teori Penegakan Hukum

Menurut Sutandyo Wignyosoebroto bahwa untuk menjelaskan dan memahami penegakan hukum, maka dipahami lebih dahulu istilah yakni penegakan hukum merupakan kata Indonesia untuk *Law enforcement* atau dalam bahasa Belanda dikenal *rechtsoepassing* dan *rechthandhaving*. Termasuk proses peradilan dapat menggunakan perspektif yang berbeda yaitu perspektif yuridis normatif atau dikenal dengan pendekatan doktrinal, atau sosiologis perspektif yang dikenal juga pendekatan *non-doktrinal*.

Dari Prespektif Normatif atau doktrinal melihat hukum dari dalam sistem hukum itu sendiri atau dalam istilah Lawrence M.Friedman (Soetandyo Wignyosoebroto, tt 14) bahwa hukum oleh para sarjana hukum dilihat, digunakan dan menjadi ukuran terhadap perilaku:

*"The lawyers looks at it mostly from in the side. He judges law in its own terms; he has learned certain standars againt which he measures legal practices an rules, or he writes about practical affairs: haw to use the law, haw to work whi it".*

Sedangkan dari perspektif Sosiologis menurut Soetandyo Wignyosoebroto (tt:17) memandang hukum dan penegakan hukum dari luar hukum karena hukum berada dan menjadi bagian dari sistem sosial, dan sosial itulah yang memberi arti dan pengaruh terhadap hukum dan penegakan hukum.

Satjipto Rahardjo (2004:173) memberikan pemahaman tentang penegakan hukum dengan menyatakan:

"Penegakan hukum dipahami dan diyakini sebagai aktivitas menerapkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum positif (*ius constitutum*) terhadap suatu peristiwa konkrit. Penegakan hukum dikonstruksikan sebagai hal rasional logis yang mengikuti kehadiran peraturan hukum sebagaimana disampaikan. Hukum dilihat sebagai variabel yang jelas dan pasti yang harus diterapkan pada peristiwa yang juga jelas dan pasti".

Soerjono Soekamto (Aminuddin Ilmar, 2013: 324-325) juga ikut mengemukakan pendapat tentang pengertian penegakan hukum yaitu:

“Ada dua penegakan hukum Yaitu: Penegakan hukum dalam arti luas adalah mencakup keseluruhan proses yang terdapat pada lembaga-lembaga yang menjalankan hukum yakni; Pengadilan, Kejaksaann Kepolisian, atau pejabat-pejabat yang memegang peranan sebagai pelaksana atau penegak hukum seperti, Hakim, Jaksa dan polisi. Sedangkan dalam arti sempit hanyalah meliputi atau mencakup penerapan oleh pejabat-pejabat pelaksana atau penegak hukum seperti Polisi, Jaksa dan Hakim”.

Pengertian lain Penegakan Hukum oleh Purnadi Purbacaraka (Aminuddin Ilmar, 2013:325), yakni:

“Proses penyerasian hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah dan pandangan-pandangan nilai yang mantap dan megejewantah serta sikap tidak sebagai suatu rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan adanya kedamaian baik sebagai social engineering dalam arti memelihara dan sebagai social control dalam arti mempertahankan suasana damai dalam pergaulan hidup masyarakat”.

Sementara Aminuddin Ilmar (2013:324-325), memberikan pengertian, bahwa penegakan hukum dalam kamus Bahasa Indonesia (KBBI) dijelaskan bahwa konsep Penegakan Hukum itu yakni, proses atau cara (perbuatan penegakan) hukum.

Pendapat lain tentang pengertian penegakan hukum, dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo (Aminuddin Ilmar, 2013:324-326) yang menyatakan:

“Penegakan hukum itu maknanya adalah pelaksana yang melaksanakan atau implementasi hukum itu sendiri, dimana dalam pelaksanaan hukum itu minimal akan terkait dengan tiga komponen yakni: adanya seperangkat peraturan yang berfungsi mengatur perilaku kehidupan warga masyarakat, dan adanya seperangkat orang atau lembaga yang melaksanakan tugas agar peraturan yang dibuat itu dipatuhi dan tidak dilanggar serta cara atau prosedur pelaksanaannya tidak mengalami bias penyimpangan baik dari segi prosedur maupun kewenangan”.

Dari beberapa pendapat para ahli hukum perihal penegakan hukum diatas, Sutandyo Wingnyosoebroto menyimpulkan bahwa penegakan hukum adalah dimensi-dimensi moral, politik, budaya, lembaga dan manusia sebagai pelaksana penegakan hukum bukanlah suatu variabel yang diperhitungkan dalam penegakan hukum, karena hukum (undang-undang) memiliki logika dan cara kerjanya sendiri sesuai dengan logika syologisme, yaitu premis mayor, premis minor dan kongklusi”.

Selanjutnya dikatakan logika syologisme dalam hukum positifisme mengharuskan adanya dokumen atau bukti-bukti tertulis untuk meyakini dan mendasari terjadinya proses atau transaksi hukum sebagaimana tuntutan prinsip rasionalitas pada hukum materil dan hukum formil. Selain itu diharuskan pula ditempuhnya prosedur dan mekanisme dalam penegakannya, tanpa itu penegakan hukum tidak bisa dijalankan.

## **2. Teori Penyebab Kejahatan.**

Moeljanto berpendapat bahwa kriminologi adalah untuk mengerti apa sebab-sebab sehingga seorang berbuat jahat. Apakah memang karena bakatnya adalah jahat atau didorong oleh keadaan masyarakat disekitarnya, baik keadaan sosiologis, maupun ekonomis, atau adakah sebab-sebab lain lagi, jika sebab-sebab itu diketahui, maka disamping pemidanaan, dapat diadakan tindakan-tindakan yang tepat, agar orang tidak berbuat demikian, atau orang-orang lain tidak akan melakukannya.

Sedangkan menurut Boger, dikutip oleh Abintoro Prakoso, Kriminolog adalah ilmu pengetahuan yang bertujuan menyelidiki gejala kejahatan seluas-luasnya (kriminolog teoritis atau murni). Abintoro Prakoso, (2013.11)

*Wolfgang*, Juga ikut menyumbang pendapatnya, dikutip oleh wahyu muljono membagi kriminologi sebagai perbuatan yang disebut sebagai kejahatan, pelaku kejahatan dan reaksi yang ditunjukkan baik terhadap perbuatannya maupun terhadap pelakunya.

Lilik Mulyadi mengemukakan bahwa kriminologi berorientasi pada hal-hal sebagai berikut:(2012, 95)

- a. Pembuatan hukum yang dapat meliputi telaah konsep kejahatan, siapa pembuat hukum dengan faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam pembuatan hukum.
- b. Pelanggaran hukum yang dapat meliputi siapa pelakunya, mengapa sampai terjadi pelanggaran tersebut, dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.
- c. Reaksi terhadap pelanggaran hukum melalui proses peradilan pidana dan reaksi masyarakat.

## **3. Teori Kepastian Hukum**

Secara normatif, kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan Perundang-undangan yang dibuat serta diundangkan dengan pasti. Hal ini dikarenakan kepastian hukum dapat mengatur dengan jelas dan logis, sehingga tidak akan menimbulkan keraguan apabila

ada multitafsir sehingga tidak ada akan berbenturan serta tidak menimbulkan konflik dalam norma yang ada dalam masyarakat. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Kepastian hukum memiliki sifat-sifat yang berupa umum, mengikat setiap individu menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistik dan tidak menyamaratakan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tidak memandang siapa individu, golongan dan kelompok.

Kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang harus bisa dijawab secara normatif bukan sosiologi. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara pasti dan logis.

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dan adapt dikatakan upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukannya. Secara nomatif, kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diundangkan dengan pasti. Hal ini dikarenakan kepastian hukum dapat mengatur dengan jelas sehingga tidak akan menimbulkan keraguan apabila ada multitafsir, dan tidak akan berbenturan serta tidak menimbulkan konflik dalam norma yang ada di masyarakat. Teori kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum itu sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang tanpa adanya diskriminasi.

Kepastian hukum diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya pilih kasih. Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogismekan dengan cara legal formal. Dengan kepastian hukum seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku. Tanpa kepastian hukum, maka seseorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku.

*Gustav Radbruch* menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut;

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan;
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan;
3. Fakta termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga terhindar dari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan;
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah;

Menurut Sudikno Mertokusumo, (2010:24), Kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Pendapat lain dikemukakan oleh Jan Michiel Otto, (Asikin Zainal, 2012:12), Bahwa kepastian hukum dapat didefinisikan sebagai kemungkinan dalam situasi tertentu yakni:

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten juga tunduk dan taat kepadanya.
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri tidak pernah berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
5. Keputusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum diatas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat mengandung keadilan, kepastian dan keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak

menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan untuk menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

#### 4. Teori Budaya Hukum

Pengaruh budaya hukum terhadap penegakan hukum di Indonesia sangat dibutuhkan untuk mengimbangi penerapan hukum positivisme yang berorientasi pada tataran sistem positivisme yang mengandalkan *analytical jurisprudence* semata, sementara hukum sangat kompleks dan terus berproses sehingga dalam pembangunan dan penegakan hukum dibutuhkan budaya hukum. Budaya hukum menurut Satjipto Raharjo (1983:12) adalah nilai-nilai dan sikap masyarakat yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum.

Pada dasarnya pembangunan hukum meliputi pembangunan substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. *Lawrence M. Friedman* mengatakan bahwa komponen-komponen dalam hukum yakni: komponen struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, komponen substansi yang berupa: norma-norma hukum, baik peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan lain-lain yang dipergunakan oleh penegak hukum dan komponen kultural yang terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum.

Selanjutnya, *Lawrence M. Friedman* (1975:15) Budaya (kultural) hukum adalah: keseluruhan sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dalam masyarakat yang akan menentukan pendapat tentang hukum. Dengan demikian keberadaan budaya hukum menjadi sangat strategis untuk menjadikan hukum yang benar-benar diterima dan dipatuhi oleh masyarakat adalah sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat yang bersangkutan. Artinya bahwa budaya hukum dimaknai sebagai suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.

Menurut *Hilman Hadikusuma*, (1986:16) Budaya hukum merupakan tanggapan yang bersifat penerimaan-penerimaan dan penolakan-penolakan terhadap suatu peristiwa hukum. Ia menunjukkan perilaku manusia terhadap masalah hukum yang terbawa kedalam masyarakat.

Upaya penegakan hukum yang dilakukan dengan mendasarkan kepada pembentukan budaya hukum atas dasar keadilan, harus dikedepankan ditengah “carut-marut” hukum di negeri ini. Penegakan hukum sebagai upaya menegakan keadilan dapat pula menjadi sarana kritik atau koreksi atas hukum positif. Jika aspek keadilan merupakan landasan utama aturan hukum positif dan ukuran kelakuan manusia, maka upaya penegakan hukum dapat dilakukan



dengan kerangka untuk mencapai keseimbangan hidup antara manusia, sehingga tercipta keadilan, kedamaian, ketertiban dan kebaikan umum dalam masyarakat. Dengan perkataan lain, kesadaran hukum masyarakat untuk patuh dan taat pada hukum yang berlaku akan membentuk budaya hukum yang tinggi pula karena kepercayaan masyarakat pada hukum itu sendiri (substansi) dan aparat hukumnya (struktur).

Berdasarkan teori Lawrence M. Friedman, dapat dikatakan bahwa substansi, struktur dan budaya hukum adalah satu kesatuan dalam melakukan upaya penegakan hukum. Artinya sebaik apapun suatu perundang-undangan apabila tidak disertai dengan struktur pelaksana yang baik dan budaya yang mendukung maka akan sulit untuk melakukan penegakan hukum.

Arti penting budaya hukum dalam penegakan hukum juga disampaikan oleh mantan Jaksa Agung Hendarman Supandji dalam upacara penganugerahan Doktor Honoris Causa kepada dirinya di Universitas Diponegoro (Undip) Tembalang, Semarang mengatakan “Bahwa penegakan hukum oleh aparat penegak hukum belum menjadi jaminan berhasilnya penanggulangan kejahatan tanpa disertai budaya, sikap dan perilaku. Substansi hukum dan struktur hukum masih harus ditunjang dengan budaya hukum”.

Budaya hukum menjadi komponen penting dalam penegakan hukum pidana, karena penegakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan kriminal. Menurut Herman Supandji, salah satu bentuk pendekatan integral yang erat dengan upaya penanggulangan korupsi adalah pendekatan edukatif dalam membangun budaya antikorupsi (<http://www.html>, sambutan Jaksa Agung Hendarman Supandji diakses 10 Mei 2010).

Dari berbagai pendapat dan teori jelas menguraikan bahwa budaya hukum sangat berpengaruh terhadap penegakan hukum (Law enforcement). Budaya hukum yang baik akan menghasilkan penegakan hukum dapat mewujudkan keadilan yang pada akhirnya dapat mewujudkan kesejahteraan sebagaimana tujuan hukum yang sesungguhnya.

## **5. Teori Hukum Progresif**

Teori Hukum Progresif merupakan teori yang relatif muda usianya, yakni di Indonesia lahir sekitar tahun 2002, dengan penggagasnya Satjipto Rahardjo. Hukum Progresif muncul karena prihatin terhadap kualitas penegakan hukum di Indonesia. Selama ini ajaran ilmu hukum positif (analytical jurisprudence) yang dipraktikkan pada realitas empirik di Indonesia tidak memuaskan terutama sejak terjadinya reformasi pada pertengahan tahun 1997.

Untuk mendapatkan tujuan hukum yang maksimal menurut Satjipto Rahardjo dibangun dengan istilah Hukum Progresif yaitu dititikberatkan kepada kemampuan manusia dalam memahami dan menalar serta nurani manusia untuk membuat interpretasi hukum yang



mengutamakan nilai moral keadilan pada masyarakat. Hukum seharusnya bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Inilah hukum progresif, yang menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro rakyat.

Dalam penegakan hukum dewasa ini, hukum progresif lahir untuk mengatasi krisis di era global sekarang ini. Dedikasi para pelaku hukum mendapat tempat yang utama untuk melakukan pemulihan. Para pelaku hukum harus memiliki empati dan kepedulian atas penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa ini.

Hukum progresif lebih mengutamakan tujuan dan konteks daripada aturan dan menghendaki pembebasan dari tradisi keterbelengguan, Hukum progresif memiliki kemiripan dengan pemikiran Roscoe Pound tentang hukum sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*), dianggap sebagai kewajiban untuk menemukan cara-cara yang paling baik untuk memajukan atau mengarahkan masyarakat.

Asumsi dasar hukum progresif dimulai dari hakikat dasar hukum adalah untuk manusia, hukum bukan hadir untuk dirinya sebagaimana digagas oleh ilmu hukum positif, tetapi untuk manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan manusia. posisi yang demikian mengantarkan satu predisposisi bahwa hukum itu selalu berada pada status "*law in the making*" (hukum yang selalu berproses untuk menjadi).

Hukum progresif menempatkan etika, moral dan akal yang berhati nurani sebagai unsur perilaku (*behavior*) manusia untuk membangun hukum, terutama para penegak hukum. Dasar inilah dibutuhkan manusia yang berani berpikir kreatif melakukan terobosan-terobosan hukum demi kepentingan yang lebih luas yaitu kebutuhan sosial, sekalipun itu *rule breaking* (mematahkan aturan). Dalam konteks ini hukum tidak lagi dipandang sebagai seperangkat peraturan-peraturan normatif, logik dan sistematis yang terbingkai dalam undang-undang.

Gagasan yang demikian ini jelas bertolak belakang dengan aliran hukum positif yang menggunakan sarana "*analytical jurisprudence*" yang bertolak dari premis peraturan dan logika. Bagi ilmu hukum positif (*dogmatik*), kebenaran terletak pada tubuh peraturan, inilah yang dikritik oleh hukum progresif, sebab melihat hukum yang hanya berupa pasal-pasal jelas tidak bisa menggambarkan kebenaran dari hukum yang kompleks. Ilmu yang tidak bisa menjelaskan kebenaran yang kompleks dari realitas – empirik, jelas sangat diragukan posisinya sebagai ilmu hukum yang sebenarnya (*genuine science*).

Agar ilmu hukum dapat tampil, maka pemahaman, penggarapan, dan penyelenggaraan hukum serta penegakan hukum dilakukan secara holistik, untuk mencapai tujuan seperti itu, maka hukum harus diterima sebagai realitas yang utuh, tanpa ada reduksi, untuk itu cara

pandangan, pemikiran atau pendekatan yang bersifat linier, mekanistik, rasional, perlu direkonstruksi secara menyeluruh, bukan saja pada taraf normatif, melainkan juga pada tataran paradigmatis.

Paradigma baru yang dibutuhkan (Hukum Progresif) adalah paradigma holistik yakni dalam ilmu hukum ini merupakan pendekatan baru yang berbeda bahkan bersebrangan dengan pendekatan konvensional yang positivistik, pendekatan ini sangat penting untuk digunakan, sebab saat ini dalam tataran teoritis maupun praktis telah terjadi krisis hukum yang kompleks dan multidimensional dalam skala lokal, nasional maupun global.

Dalam suasana *rationality above else* dan tertib berpikir yang atomistiklinier-mekanistik itu, perkembangan ilmu hukum seolah-olah menemukan bentuknya, yaitu hukum yang diperlukan bagi manusia modern. Apa yang ingin dicapai dengan “hukum” bukanlah “keadilan dan kebahagiaan”, melainkan “cukup” membuat, menjalankan, dan menerapkan hukum secara rasional, Artinya, hukum sudah diyakini sebagai cermin kebenaran apabila orang sudah dinilai dari sudut kegunaannya sebagai sarana untuk menggarap masyarakat, tidak dari kualitas formalnya, hukum itu bias, diubah-ubah dan merupakan sesuatu yang keramat-kaku.

Dengan demikian dalam konteks hukum progresif dapat dipahami bahwa pelaku hukum (pembentuk dan penegak hukum) diharapkan kreatif, arif dan visioner dalam memahami berbagai aturan yang ada. Bernard L. Tanya dkk. (2013:195).

## **6. Teori Hukum Responsif**

Hukum responsif adalah model hukum atau teori yang digagas Nonet-Selznick ditengah kritik pedas Neo-Markis terhadap legalisme liberal. Seperti diketahui, legalisme liberal mengandalkan hukum sebagai institusi mandiri dengan sistem peraturan dan prosedur yang objektif, tidak memihak, dan benar-benar otonom, karena tipe hukum yang demikian maka hukum positif disebut rigid dan mengandalkan *analytical jurisprudence* atau terlalu menekankan pada aspek *legal system* tanpa melihat keterkaitan antara ilmu hukum dan masalah sosial. Memahami kenyataan tersebut, dalam teori responsif, untuk melihat bekerjanya hukum dalam masyarakat tidak bisa terlepas dari paradigma sosial.

Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai diluar hukum, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak flexibel. Hukum tidak hanya *rules (logic & rules)*,

tetapi ada juga logika-logika lain. Bahwa memberlakukan *jurisprudences* saja tidak cukup, tapi penegakan hukum harus diperkaya ilmu-ilmu sosial, hal ini dimaksudkan untuk dapat membebaskan diri dari kungkungan hukum murni yang kaku dan analitis.

Perubahan sosial dan kadilan sosial membutuhkan tatanan hukum yang responsif. Kebutuhan ini sesungguhnya telah menjadi tema utama dari semua ahli yang sepaham dengan semangat fungsional, pragmatis, dan semangat purposif (berorientasikan tujuan), seperti halnya Roscoe Pound, para penganut paham realisme hukum, dan kritikus-kritikus kontemporer. *The model of rules* yang diajukan oleh Dworkin, tidak bisa lagi diandalkan menangani dinamika kebutuhan-kebutuhan sosial ditengah perubahan yang tiada bertepi dewasa ini. Bernard L. Tanya. Dkk. (2010: 201), sehingga para ahli hukum seperti Satjipto Raharjo, Nonet-Selznik menawarkan model teori hukum responsif.

Responsif adalah teori hukum yang menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekedar keadilan prosedural tapi mampu berfungsi sebagai fasilitator dari respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial.

Dalam pemahaman Nonet dan Selznik, hukum responsif adalah hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Artinya: Hukum tidak lagi dilihat sebagai entitas yang berdiri sendiri melainkan dia harus mampu berinteraksi dengan entitas lain dengan tujuan pokok untuk mengadopsi kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat.

Ciri-ciri hukum responsif menurut Nonet dan selznik

1. Keadilan substansif
2. Disubkordinasi pada prinsip dan kebijakan
3. Memperluas kemampuan kognitif
4. Meluas namun tetap berpegang teguh pada tujuan
5. Mencari alternatif, insentif, sistem mempertahankan diri terhadap kewajiban.
6. Moralitas masyarakat, moralitas kerjasama
7. Tidak patuh dalam kaitannya dengan pelanggaran substansif.

Berdasarkan pada pemahaman diatas maka melalui hukum responsif, menempatkan hukum sebagai sarana respon terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik sesuai dengan sifatnya yang terbuka, maka tipe hukum yang responsif ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keberhasilan dan emansipasi publik, Benard L Tanya, Yoan N Simanjutak, Markus Y. Hage, (2013).

Untuk penegakan supremasi hukum yang sangat mendasar adalah perbaikan struktur aparatur hukumnya, sementara peraturan perundang-undangan bisa dilakukan sambil jalan

tetapi aparaturnya adalah sangat mendesak yaitu perbaikan moralitas dan komitmen sebagai seorang penegak hukum sehingga bisa bertanggung jawab secara moral, dan bukan justeru jabatan penegak hukum sebagai lahan empuk, untuk menumpuk kekayaan sendiri.

## **B. KERANGKA KONSEPTUAL**

### **1. Konsep Negara Hukum**

#### **a. Pengertian Negara Hukum**

Secara etimologis istilah negara hukum atau negara berdasar atas hukum merupakan istilah yang berasal dari bahasa asing "*rechstaat*" (belanda), "*the state according to law*", "*legal state*", "*The rule of law*" (Inggris), "*etat de droit*" (Prancis). Secara historis, istilah negara hukum sudah lama dikenal dan dianut di banyak negara sejak abad ke XVIII, istilah ini kemudian baru populer kira-kira abad XIX sampai abad XX. Di Indonesia istilah negara hukum sudah dipergunakan sejak negara ini memproklamkan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

Pernyataan negara hukum Indonesia dapat dilihat dalam penjelasan UUD 1945, butir I tentang sistem pemerintahan yang dinyatakan bahwa "Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechstaat*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan (*maheestaat*). Penyebutan kata *rechstaat* dalam penjelasan umum tersebut menunjukkan bahwa konsep *rechstaat* memberikan inspirasi bahkan mengilhami pendirian para proklamator dan pendiri negara Indonesia.

Negara hukum merupakan esensi yang menitikberatkan pada tunduknya pemegang kekuasaan negara pada aturan hukum. Hal ini berarti alat-alat negara mempergunakan kekuasaannya hanya sejauh berdasarkan hukum yang berlaku dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu. Jadi pengertian negara hukum secara sederhana adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (*supremasi hukum*) dan bertujuan menjalankan ketertiban hukum.

Menurut Moh. Kusnadi, Harmaily Ibrahim, (Ishaq, 2015:74) bahwa negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

Mengenai istilah negara hukum "*rechstaat*" dalam bahasa Indonesia (Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas) adalah sebuah negara konstitusional yang membatasi kekuasaan pemerintah dengan hukum (*Trias politika*); kekuasaan negara

dibatasi untuk melindungi warganya dari penyalahgunaan kekuasaan. Warga negara memiliki kebebasan-kebebasan yang dijamin oleh hukum dan mereka dapat pergi ke pengadilan untuk menegakkan hak mereka.

Penggunaan istilah negara hukum Philipus M. Hardjon (Aminuddin Ilmar, 2013:56) menyatakan:

“Dalam kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dikenal dengan penggunaan istilah negara hukum, namun demikian, masih tidak jelas bagi kita seperti apakah konsep negara hukum itu dan bahkan seringkali digaduhkan atau disamakan begitu saja dengan konsep negara hukum dalam artian *rechstaat*”

Dalam kepustakaan ilmu hukum dan politik di Indonesia, bahwa istilah negara hukum jika dipadankan dengan istilah “*rechstaat*” (bahasa Belanda) dan istilah “The state according to law”, “legal state”, “*The rule of law*” (bahasa Inggris), *etat de droit* (bahasa perancis) maka dinegara-negara *civil law*, teori implementasi negara hukum muncul dengan konsepsi *rechstaat*, sementara di negara-negara *common law* dengan konsepsi *rule of law*. Akan tetapi jauh sebelum ide negara hukum dan kedaulatan hukum .

Sesungguhnya Istilah Negara Hukum *Rechstaat* sudah ada sejak lama dari zaman Yunani kuno. Plato memperkenalkan ide negara hukum dengan istilah nomokrasi. Konsepsi negara hukum dalam tradisi *civil law* dan *common law* mempengaruhi konsepsi negara hukum Indonesia dalam proses penyusunan Undang Undang Dasar 1945.

Munculnya perdebatan tentang apakah konsepsi negara hukum Indonesia pada awal kemerdekaan menganut pemahaman *rechstaat* atau konsepsi sendiri. Pada satu pihak ada yang mengartikan bahwa Indonesia ingin mengikuti Eropa atau Amerika. Sementara pada pihak lain mengartikan bahwa Indonesia tidak boleh terjebak pada persoalan bahasa, melainkan harus mencerminkan makna yang cocok untuk Indonesia.

Mahfud MD. (Mas Bakar, 2010:41) juga memberikan pengertian istilah negara hukum dengan mengatakan:

“Pada umumnya istilah negara hukum dianggap sebagai terjemahan yang tepat dari dua istilah yaitu “*the rule of law* dan *rechstaat*”. Dalam tataran sejarah perkembangan konsep negara hukum, memang tidak bisa lepas dari konsep negara hukum dalam artian *Rechstaat* maupun *Rule of Law*”.

Dengan demikian dalam negara hukum, kekuasaan negara berdasar atas hukum (*rechstaat*), bukan (*mahestaat*) kekuasaan belaka serta pemerintahan negara berdasar

pada konstitusi yang menganut asas konstitusionalisme, tanpa hal tersebut sulit disebut sebagai negara hukum, supremasi hukum harus mencakup tiga ide dasar hukum yakni, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Oleh karena itu di negara hukum, hukum tidak boleh mengabaikan “rasa keadilan masyarakat”.

## **b. Esensi Negara Hukum**

Esensi dalam penegakan hukum adalah keadilan, Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup bagi warga negara dan keadilan perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik.

Penjelasan UUD 1945 mengatakan antara lain “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*)”, jadi jelas bahwa cita-cita negara hukum (*rule of law*) yang terkandung dalam UUD 1945 bukanlah sekedar negara yang berlandaskan sembarang hukum. Hukum yang didambakan bukanlah hukum yang ditetapkan semata-mata berdasarkan kekuasaan tetapi berdasarkan keadilan yang berpihak pada masyarakat.

Pemikiran mengenai konsep negara hukum yang gagasan awalnya tentang negara dan hukum pertamakali dicetuskan oleh *Plato* (Fajlurrahman Jurdi, 2016:3) dalam *Politeia* yang karyanya sangat populer.

Sedangkan Menurut Jimly Assidique (2015:72) :

“Pengertian *Politeia* dapat disepadankan dengan pengertian konstitusi, sedangkan *Nomoi* adalah undang-undang biasa. *Politeia* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *Nomoi* karena *Politeia* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan *Nomoi* tidak ada karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk supaya tidak bercerai-berai”.

Pada aspek yang lebih komprehensif, Jimly Assidique merumuskan tiga belas prinsip-prinsip pokok “Negara Hukum” yang merupakan pilar-pilar utama berdirinya suatu negara sebagai negara hukum yaitu:

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
3. Asas Legalitas (*Due process of Law*);
4. Adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar;
5. Berfungsinya organ-organ Eksekutif Independen saling mengendalikan.;



6. Prinsip Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
7. Tersedianya Peradilan Tata Usaha Negara;
8. Tersedianya upaya Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*);
9. Adanya jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia;
10. Bersifat Demokratis (*Democratische rule of Law*)
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan Tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*);
12. Adanya Pers yang bebas dan prinsip pengelolaan kekuasaan negara yang transparan dan akuntabel dengan efektifnya mekanisme kontrol sosial yang terbuka;
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa;

Mengenai konsep negara hukum menurut F.J. Stahl (Ruslan Renggong, 2014:18) bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) memiliki empat unsur pokok yaitu:

1. Pengakuan dan perlindungan HAM (*grundrechten*)
2. Negara didasarkan pada *trias politica* (*scheiding van machten*)
3. Pemerintah diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*)
4. Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*administrative rechtpraak*).

Namun Albert Veen Discey (Ruslan Renggong, 2014:19), menekankan tiga unsur pokok pada negara hukum yaitu:

1. Supremasi hukum (*Supremacy Of the Law*)
2. Persamaan di depan hukum (*Equality Before the Law*)
3. Terjamin hak asasi manusia (*Human Rights*)

Kedua konsep negara hukum tersebut oleh Ruslan Renggong (2014:19) menjelaskan bahwa: Teori negara Hukum F.J.Stahl dan Albert Veen Discey tersebut berbeda dari sisi karakter yang melingkupinya, dimana teori negara hukum F.J. Stahl dititikberatkan pada administrasi negara sedangkan teori negara AlbertVeen Discey dititikberatkan pada bidang yudisial.

Mengenai konsep negara hukum menurut Aminuddin Ilmar (2013: 56) mengatakan Bahwa dalam kepustakaan hukum tata negara disebutkan bahwa ada dua konsep negara hukum yang selalu menjadi rujukan yakni, Konsep negara hukum dalam artian *Rechtsstaat* dan konsep negara hukum dalam artian *rule of law* disamping terdapat konsep negara hukum lainnya seperti: *Socialist legality*, *Nomokrasi Islam* dan negara hukum pancasila. Meskipun kedua konsep negara hukum itu pada dasarnya sama yakni ditujukan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum bagi masyarakat



terhadap suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dianggap menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau berbuat sewenang-wenang (*willekeur, onredelijkheid*) serta perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), akan tetapi dari latar belakang sejarah dan sistem hukum yang menopang kedua konsep negara hukum tersebut sangatlah berbeda adanya.

Bagi Utrecht tentang konsep negara hukum berpendapat paling simpel bahwa dalam praktiknya membedakan dua bentuk yaitu:

1. Negara hukum formal atau negara hukum klasik yakni menyangkut pengertian hukum yang bersifat formal dan sempit, yaitu dalam artian peraturan perundang-undangan tertulis.
2. Negara hukum materiil atau negara hukum modern yakni mencakup pula pengertian keadilan didalamnya.

Jika mengkaji pendapat Utrecht tersebut diatas, maka negara hukum formal dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis dimaksud berlaku asas legalitas. Sedangkan negara hukum materiil atau negara hukum modern biasanya dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan dapat bertindak menyimpang dari undang-undang atau asas oppurtunitas yang dalam hukum tata negara disebut *freies ermessen*.

Pembedaan negara hukum menurut Utrecht dimaksud untuk menegaskan, bahwa dalam konsepsi negara hukum mengenai hakikat “keadilan” tidak secara serta merta terwujud secara substantif. Terutama karena pengertian orang mengenai keberadaan hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran hukum formal, atau oleh aliran pikiran hukum materiil.

Menurut Mas Bakar (2010:46) bahwa “Konsep negara hukum yang berorientasi kepada *rechtstaat*, banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental dengan tradisi hukum yang tertumpu pada *civil law*. *Civil law* menitikberatkan pada administrasi dan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*”

## 2. Istilah dan Pengertian

### a. Pelayanan Publik

Pelayanan berkaitan erat dengan masyarakat, sehingga pelayanan dikenal dengan istilah “Pelayanan Publik”. Publik berasal dari bahasa Inggris, “*Public*” yang berarti masyarakat umum (negara). Kata “Publik” dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai umum, orang banyak dan ramai.

Berkaitan dengan efektifitas pelayanan publik, salah satu instrumen yang sangat berpengaruh dalam pelaksanaan publik adalah ada beberapa standar pelayanan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah, tetapi standar tersebut kadang tidak ditaati dan dilaksanakan oleh instansi-instnsi pemberi pelayanan publik.

Menurut L.P. Sinembela (2005:5) Pelayanan Publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.

Pendapat lain dikemukakan Moenir (2006:26), Pelayanan Publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material, melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Menurut Undang-Undang-undang No.25 Tahun 2009 pasal 1 Ayat 1, Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara negara pelayanan publik.

Berdasarkan pasal 4 Undang-Undang No.25 Tahun 2009, asas-asas pelayanan publik, Yakni:

- 1) Kepentingan Umum
- 2) Kepentingan Hukum
- 3) Kesamaan Hak
- 4) Keseimbangan hak dan kewajiban
- 5) Keprofesionalan
- 6) Partispatif
- 7) Persamaan perlakuan atau diskriminatif
- 8) Keterbukaan
- 9) Akuntabilitas
- 10) Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- 11) Ketepatan waktu, kecepatan waktu, kemudahan dan keterjangkauan.

Secara teoritis tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan tersebut dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari asas-asas pelayanan publik.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003, dalam Sinembela (2006:5) Asas-asas Pelayanan Publik yaitu:

- 1) Transparansi, yaitu bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti
- 2) Akuntabilitas, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Kondisional, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- 4) Partisipatif, yaitu mendorong peran serta masyarakat dan penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- 5) Kesamaan hak, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membekas suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- 6) Kesimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang memperhitungkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan.

Dengan demikian pelayanan publik dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah, kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

#### **b. Pungutan Liar**

Secara umum pungutan liar (punli), adalah pengenaan biaya ditempat yang tidak seharusnya biaya tidak dikenakan atau dipungut dilokasi atau pada kegiatan tersebut tidak sesuai ketentuan. Punli dapat diartikan sebagai kegiatan memungut biaya, atau menerima uang secara paksa oleh seseorang kepada pihak lain.

Punli berasal dari frasa pungutan liar, yang secara etimologis dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang memungut bayaran atau meminta uang secara paksa sehingga dikategorikan termasuk perbuatan pidana, Lijan Poltak Sinambela: (2006, Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi: Sinar Grafika ofest. Samudra keadilan volume 12 Nomor 2, juli Desember).

Selanjutnya Punli adalah sebutan semua bentuk pungutan yang tidak resmi, yang tidak berlandaskan hukum (*legal ofstanding*), maka tindakan pungutan tersebut

dinamakan pungutan liar. Dalam rumusan Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, pungli dikategorikan sebagai tindakan kejahatan karena ada keterlibatan penyelenggara negara yang merugikan dan menurunkan wibawa pemerintah serta meresahkan masyarakat umum.

Secara eksplisit mengenai praktek pungli dirumuskan dalam pasal 12 huruf e, UU No.20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi, semula diadopsi dari pasal 423 Kitab Undang Hukum Pidana (KUHP) yang dirujuk dari pasal 1 Ayat (1) huruf c UU No.3 Tahun 1971 dan pasal 12 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang kedalam UU No.20 Tahun 2001. Selain dari UU disebutkan diatas tercantum pula dalam Peraturan Presiden No.87 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.

Berdasarkan uraian diatas, maka pengertian Pungutan Liar (pungli) adalah: Suatu perbuatan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dengan menyalahgunakan kekuasaannya, memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri.

Fenomena Praktek Pungutan Liar di PT. Pelni Makassar dengan modus melibatkan pihak ketiga (calo) bisa merapuhkan standar pelayanan setara bagi bangsa dan masyarakat, sehingga tertarik untuk diteliti bagaimana penegakan hukumnya, kemudian dianalisis berdasarkan teori-teori hukum umumnya.

Meskipun praktek pungli di lingkungan PT.Pelni Makassar nilainya kecil atau dibawah standar praktek pungli dari instansi lain, namun tetap dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra-ordinary-crime*), karena melibatkan penyelenggara negara, bisa merapuhkan daya tahan negara, beresiko menurunkan wibawa dan merapuhkan produktivitas birokrasi serta merusak kualitas pelayanan hak-hak dasar rakyat.

Praktek pungutan liar, tampak sulit dicegah dan diberantas, seperti penyakit dan sakit serta obat. Pungli dan calo selalu bersama dalam kehidupan manusia, seperti halnya korupsi selalu melekat pada organisasi manusia, termasuk negara, maka dimana saja ada negara maka disitu lahir praktek pungutan liar dan calo, sehingga ekonom penerima nobel, *Garry S. Becker*, pernah berkelakar “Jika negara bubar, maka praktek korupsi juga akan sirna”

### c. Calo

Arti kata Calo dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan, yaitu perantara perdagangan (antara pembeli dan penjual), orang yang menjualkan barang atau mencari pembeli, orang atau badan hukum yang menjual beli sekuritas atau barang untuk orang lain atas dasar komisi dan memberikan jasanya untuk menguruskan sesuatu berdasarkan upah.

Percaloan atau biasa masyarakat awam sebut calo, makelar, perantara dan banyak istilah lain adalah: orang menjadi perantara dan memberikan jasanya untuk menguruskan sesuatu berdasarkan upah atau komisi. Konsekwensi dari peraktek calo tidak hanya menurunkan wibawa bangsa dan negara, tapi juga meresahkan dan merugikan masyarakat.

Praktek calo dalam penyelenggara negara terkait khusus pelayanan publik akan selalu muncul dan berkembang subur ketika moral pelayanan publik tidak efektif, tidak efisien dan tidak transparan. Dalam situasi dan kondisi seperti diuraikan diatas didukung oleh keberadaan calo disekitar area satuan petugas dan aktif memberikan penawaran dan menjanjikan kemudahan dalam proses pengurusan tiket kapal laut.

Menurut Zaki Yamani, Jurnalis dan Novelis,(2019, Calo,Percaloan,Makelar dan Birokrasi), mengatakan : yaitu seperti waktu produktif yang tersita cukup lama dan menguras energi untuk siapapun yang ingin mendapatkan pelayanan publik harus membayar mahal, bukan dari nilai uang saja, tapi banyak menahan emosi, ketika melihat dan merasakan proses pelayanan publik yang buruk, pasti akan mengarahkan semua orang untuk berpikir lebih baik menggunakan jas calo meskipun membayar lebih mahal.

Dalam konstruksi sistim penyelenggara negara, termasuk penegakan hukum dalam pelayanan publik, calo tidak bisa lepas dan berdiri sendiri tanpa ada ruang dan waktu disediakan oleh pegawai yang berperilaku pungli.

Percaloan di pelayanan publik akan selalu muncul pada saat oknum penyelenggara negara (pegawai) yang cenderung melanggar regulasi dalam otoritas tugasnya, yakni memberikan kesempatan dan ruang bagi calo. Sebaliknya sama sekali tidak ada peluang bagi calo untuk beraksi jika penyelenggara negara yang berintegritas tinggi, memahami penegakkan hukum yakni memegang teguh sumpah jabatan, menjalankan asas-asas keterbukaan, adil, jujur, bijaksana, transparan, bertanggung jawab, proporsional dan profesional. Peraktek percaloan dalam pelayanan publik (birokrasi), seperti dilingkungan Departemen Perhubungan

khususnya dalam otoritas PT. Pelni Makassar bukan diberantas tapi justru diberi akses secara terang-terangan sehingga tetap eksis.

Upaya pemerintah memberantas pungli dan calo diwujudkan melalui Peraturan Presiden No.87 Tahun 2016 Tentang Siber Pungli, menunjukkan hasil yang positif, namun hanya terbatas pada pungutan liar dalam tataran kementerian dan instansi-instansi terkait, yakni Diknas, Pertanahan, Kepolisian, kejaksaan, perpajakan, eksekutif, legislatif, terutama nilai/nominal yang fantastik. Sedangkan pungli bermodus calo yang nilai/nominalnya kecil seperti di PT. Pelni hampir tidak disentuh bahkan sama sekali jarang melakukan riset, sehingga menggugah penulis melakukan penelitian untuk menyusun Tesis sebagai bentuk kepedulian dalam penegakan hukum guna memberantas pungli dan calo yang menurunkan wibawa bangsa, negara dan tentunya merugikan dan meresahkan masyarakat pengguna jasa transportasi laut.

### 3. Tinjauan Umum Penegakan Hukum

#### a. Pengertian Penegakan Hukum

Hukum sebagai *social engineering* atau *social planning* berarti hukum sebagai alat yang digunakan oleh *agent of change* atau pelopor perubahan yang diberi kepercayaan oleh masyarakat sebagai pemimpin untuk mengubah masyarakat seperti yang dikehendaki atau direncanakan. Hukum sebagai tatanan perilaku yang mengatur manusia dan merupakan tatanan pemaksa, maka hukum agar dapat berfungsi efektif mengubah perilaku dan memaksa manusia untuk melaksanakan nilai-nilai yang ada dalam kaidah hukum, maka hukum tersebut harus disebarluaskan sehingga dapat melembagakan dalam masyarakat.

Di samping pelebagaan hukum dalam masyarakat, perlu dilakukan penegakan hukum (*law enforcement*) sebagai bagian dari rangkaian proses hukum yang meliputi pembuatan hukum, penegakan hukum, peradilan serta administrasi keadilan. Satjipto Rahardjo (2000 ; 175-183) menyampaikan pendapatnya mengenai penegakan hukum (*law enforcement*) adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat. Setelah pembuatan hukum dilakukan, maka harus dilakukan pelaksanaan konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Hal tersebut merupakan penegakan hukum. Namun dalam istilah lain sering disebut penerapan hukum, atau dalam istilah bahasa asing disebut *rechtstoepassing* dan *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement dan application* (Amerika).



Penegakan hukum menurut pendapat Soerjono Soekanto (1983 ; 3) adalah ;

“Kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup”.

Sudikno Mertokusumo (2005 ; 160-161), mengatakan bahwa :

“Hukum berfungsi sebagai perlindungan manusia, sehingga hukum harus dilaksanakan secara normal, damai, tetapi dapat terjadi pula pelanggaran hukum, sehingga hukum harus ditegakan agar hukum menjadi kenyataan “.

Selanjutnya Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa dalam penegakan hukum mengandung tiga unsur yakni, Pertama: Kepastian hukum (*rechtssicherheit*) artinya hukum harus berlaku dan tidak boleh menyimpang, meskipun dunia ini runtuh hukum tetap ditegakan (*fiat justitia et pereat mundus*) demi kepastian karena hukum bertujuan untuk menciptakan ketertiban. kedua: Kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), pelaksanaan atau penegakan hukum harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat atau jangan sampai penegakan atau penerapan hukum justru menimbulkan keresahan masyarakat. Ketiga: Keadilan (*gerechtigheit*), artinya dalam pelaksanaan atau penegakan hukum harus adil karena hukum bersifat umum dan berlaku bagi setiap orang dan bersifat menyamaratakan.

Koesnadi Harjasoemantri mengemukakan : Perlu diperhatikan bahwa penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, sepeftri sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi pidana”, lebih lanjut Koesnadi Harjasoemantri (2000 : 375-376)mengatakan bahwa:

“Penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan unruk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak, masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakan, akan tetapi masyarakat aktif berperan dalam penegakan hukum”.

#### **b. Penegakan Hukum di Indonesia**

Penegakan hukum di Indonesia merupakan permasalahan yang cukup serius. Kepatuhan mayarakat terhadap hukum yang berlaku sangat memprihatinkan. Persoalan ini dipicu oleh lemahnya penegakan hukum itu sendiri. Banyak orang merasa bahwa hukum di negeri ini tumpul keatas tajam kebawah. Dalam hal ini seharusnya penegak hukum tidak pandang pilih dan harus memberikan rasa keadilan bagi semua masyarakat.



Penegakan dan penerapan hukum seharusnya bisa bertanggung jawab, memberi kepastian dan keadilan kepada setiap masyarakat. Tidak memihak dan tidak mudah diintervensi. Dengan ini menunjukkan bahwa hukum berfungsi sebagai mekanisme untuk melakukan intergrasi terhadap berbagai kepentingan masyarakat baik saat terjadi konflik atau setelah terjadi konflik dalam masyarakat.

Membahas tentang penegakan hukum di Indonesia, banyak sekali tumpang tindih dan problema hukum yang terjadi dan perlu ditelaah kembali untuk menjadikan hukum di Indonesia lebih baik lagi. Sehingga penegakan hukum di Indonesia saat ini bisa dikatakan sebagai hukum yang carut marut.

Satjipto Raharjo (2007 ; 142-143) berpandangan bahwa penegakan hukum di Indonesia khususnya dalam pemberantasan korupsi, pada umumnya kita masih terpaku cara penegakan hukum yang konvensional, termasuk kultur. Hukum yang dijalankan berwatak liberal dan memiliki kultur liberal yang hanya menguntungkan sejumlah kecil orang (*priveilege few*) di atas “penderitaan” banyak orang. Untuk mengatasi ketidakseimbangan dan ketidakadilan itu, kita bisa melakukan langkah tegas (*affirmative action*). Langkah tegas itu dengan menciptakan suatu budaya penegakan hukum yang beda, sebutlah budaya atau kultur kolektif. Mengubah kultur individu menjadi kolektif dalam penegakan hukum memang bukanlah gampang membalikan telapak tangan.

Perbaikan penegakan hukum dapat dimulai dari substansi hukum, substansi hukum di Indonesia banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik, ekonomi dan budaya dan kepentingan dunia usaha. Sejarah Indonesia menunjukkan bahwa buruknya substansi hukum di Indonesia disebabkan oleh politik yang tidak demokratis, itulah sebabnya, langkah penting yang ditempuh adalah mengubah struktur politik menuju arah yang lebih demokratis, artinya tidak mungkin ditegakan dan diterapkan hukum dalam sistem politik, ekonomi, budaya yang tidak demokratis.

Oleh karena itu penegakan hukum, harus benar-benar terhindar dari kepentingan politik dan kepentingan dunia usaha. Penerapan hukum harus benar-benar untuk menyalurkan aspirasi masyarakat, memberikan perlindungan hukum dan keadilan bagi masyarakat, bukan untuk kepentingan kelompok tertentu, apalagi kepentingan ekonomi dan dunia usaha. Pembaharuan substansi hukum yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, perlindungan hukum dan keadilan bagi masyarakat diharapkan dapat meningkatkan penegakan dan penerapan hukum.

Studi-studi tentang hubungan hukum dan politik menunjukkan bahwa sistem politik yang demokratislah yang dapat melahirkan hukum responsif dan mendorong tegaknya supremasi hukum. Sedangkan sistem politik yang tidak demokratis hanya akan melahirkan hukum-hukum yang ortodok baik dalam pembuatannya maupun dalam penegakannya.

Hukum responsif dari Philippe Nonet dan Philip Selznick menempatkan hukum sebagai sarana respon terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai dengan sifatnya yang terbuka, tipe hukum responsif mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan.

Berdasarkan hasil penelitian ini, penawaran substansi hukum yang responsif dengan adanya keterlibatan atau partisipasi masyarakat. Meskipun demokrasi di Indonesia dijalankan dengan sistem perwakilan, akan tetapi kita tidak dapat menyandarkan sepenuhnya pada wakil rakyat dalam pembentukan hukum. Hukum yang dibentuk dengan adanya partisipasi masyarakat akan dapat berlaku efektif baik secara sosiologis maupun secara filosofis. Esensi hukumnya bahwa untuk perbaikan atau peningkatan kualitas penegakan hukum tidak hanya memperbaiki substansi hukum saja, tetapi juga memperbaiki struktur hukumnya. Untuk meletakkan pondasi penegakan hukum, maka pilar yang utama adalah penegakan hukum yang mampu menjalankan tugasnya dengan jujur, adil dan integritas yang tinggi. Tuntutan terhadap jujur, adil dan integritas para aktor penegakan hukum inilah yang kemudian melahirkan teori hukum progresif oleh Prof. Satjipto Raharjo.

Teori hukum progresif mengajarkan bahwa hukum itu harus membahagiakan manusia dan bangsanya. Berawal dari suatu realita bahwa selama ini hukum hanya dipahami sebatas rumusan undang-undang. Pemikiran hukum progresif muncul karena ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum yang ada dalam masyarakat. Menurut Bernard L. Tanya, dkk. (2010 :212) Hukum progresif adalah hukum yang pro keadilan dan pro rakyat, artinya dalam berhukum, para pelaku hukum dituntut untuk mengedepankan kejujuran, empati, kepedulian kepada rakyat dan ketulusan dalam penegakan hukum. Hukum progresif mengoreksi kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan tujuan agar aparat penegakan hukum melihat peraturan tidak hanya yang tertulis saja, tetapi harus mempunyai semangat untuk menegakan keadilan.

#### 4. Pungli Dalam Kajian Sosiologi Hukum

##### a. Tinjauan sosiologi hukum terhadap perilaku Pungutan Liar

Sebagai alat pengendali sosial, hukum dianggap berfungsi untuk menetapkan tingkah laku yang baik dan buruk, patuh atau tidak patuh terhadap hukum dan sanksi hukum kepada seseorang, sekelompok orang yang berperilaku menyimpang dari hukum.

Kehadiran hukum dalam masyarakat sangat penting, sehingga ada sebuah adegium yang dikenal dalam ilmu hukum yaitu, *ubi sociatas ibis ius*. Di mana ada masyarakat disitu ada hukum. Fungsi hukum sebagai sarana sosial kontrol merupakan aspek yuridis formal dari kehidupan masyarakat.

Dalam praktek hukum, bahwa kajian ilmu hukum tentu berbeda dengan kajian sosiologi hukum yang fokusnya pada tingkah laku manusia dalam bidang hukum, sehingga cenderung tidak patuh dan tidak taat pada hukum.

Sosiologi hukum menurut Soerjono Soekanto adalah merupakan cabang ilmu pengetahuan yang secara analitis dan empiris, menganalisis atau mempelajari hubungan timbal balik antara hukum dan gejala-gejala sosial lainnya yang meneliti, mengapa manusia patuh pada hukum dan mengapa manusia gagal mematuhi hukum. Soerjono Soekanto, (1989:11)

Sedangkan Satjipto Raharjo berpendapat bahwa, Sosiologi hukum adalah ilmu yang mempelajari fenomena hukum dengan mencoba keluar dari batas-batas peraturan hukum dan mengamati hukum sebaaimana yang dijalankan oleh orang-orang dalam masyarakat.

Jika dikaji atau definisi sosiologi hukum menurut dua ahli hukum diatas, dapat disimpulkan bahwa:

- 1) Tugas sosiologi hukum yaitu mempelajari tingkah laku manusia dalam bidang hukum. Apabila praktek-praktek hukum tersebut dibedakan kedalam pembuatan undang-undang, penerapan dan pengadilannya, maka sosiologi hukum juga mempelajari bagaimana praktek yang terjadi dari kegiatan hukum tersebut, dengan demikian makin jelas tugas sosiologi hukum yaitu mempelajari tingkah laku manusia dalam bidang hukum, selanjutnya bahwa menurut Max Weber, tingkah laku ini memiliki dua unsur, yakni unsur dalam dan unsur luar.

Dengan demikian sosiologi hukum tidak hanya menerima tingkah laku yang tampak dari luar saja, tetapi juga memperoleh penjelasan bersifat internal, yaitu meliputi motif tingkah laku seseorang.

Apabila motif-motif tingkah laku tersebut diatas disebut tingkah laku hukum, maka sosiologi hukum tidak membedakan antara tingkah laku yang sesuai dengan hukum atau menyimpang dari kaidah hukum, kedua-duanya merupakan obyek pengamatan dari ilmu sosiologi hukum. Contoh: Pungutan liar modus calo dalam menjual tiket di PT. Pelni seharusnya tidak boleh terjadi, karena regulasi dan petunjuk teknis jelas dan transparan. Ada standar operation prosedur (SOP), pembayaran tiket di loket langsung sistem debit/atm (bukan tunai), ada pula Travel Agen bermitra serta banyak sosialisasi melalui spanduk-spanduk, juga lewat media sosial melarang membeli tiket lewat calo.

- 2) Sosiologi hukum senantiasa menguji kekuatan empiris(empirical validity) dari suatu peraturan atau pernyataan hukum. Pernyataan hukum yang dimaksud adalah bagaimanakah dalam kenyataannya peraturan tersebut?, apakah kenyataan seperti yang tertulis atau tertera dalam bunyi peraturan tersebut. Perbedaan yang sesungguhnya jelas antara pendekatan tradisonal yang normatif dan pendekatan yang sosiologis adalah, bahwa : 1. Menerima saja apa yang tertera pada peraturan hukum, ataaau 2. Menguji dengan data (empiris), contoh' penjualan tiket dikantor PT.Pelni makassar yang melibatkan calo, security dan seterusnya apakah sesuai dengan realitas empirisnya.

Lebih jelasnya, jika dianalisis dari karakteristik kajian sosiologi hukum berdasarkan dua definisi diatas yakni, disebutkan bahwa sosiologi hukum berusaha memberikan deskripsi dalam peraktek-peraktek hukum, yaitu sosiologi hukum bertujuan untuk menjelaskan mengapa suatu praktek-praktek dalam kehidupan sosial masyarakat itu terjadi, apa sebab-sebabnya, faktor-faktor apa yang mempengaruhinya dan lain sebagainya. Sosiologi hukum senantiasa menguji kesahihan empiris dari suatu peraturan atau pernyataan hukum, sehingga mampu memprediksi suatu hukum yang sesuai dan/atau tidak sesuai dengan masyarakat tertentu.

Pendekatan yang demikian disebutkan diatas, kadang-kadang menimbulkan salah penafsiran, bahwa seolah-olah sosiolgi hukum ingin membenarkan praktek-praktek yang melanggar hukum. Sekali lagi bahwa

sosiologi hukum tidak memberikan penilaian, melainkan mendekati hukum sebagai obyektifitas semata dan bertujuan untuk menjelaskan terhadap fenomena hukum yang nyata. Semua perilaku hukum dikaji dalam nilai yang sama tanpa melihat apakah itu benar, karena sosiologi hukum sesungguhnya adalah ilmu kenyataan (*seinwissenschaaft*).

Berdasarkan karakter analisis sosiologi hukum seperti diuraikan diatas, bisa menjadi pedoman dalam menganalisis peranan sosiologi hukum dalam memberantas pungutan liar khususnya di PT.Pelni Makassar. Hal ini sejalan dengan konsep pemikiran Alfred Schut, tentang “*because motive*” atau di Indonesiakan disebut motif penyebab. Dalam konsepsi ini, maka dapat dinyatakan bahwa tindakan penyelenggara negara dalam pelayanan publik ditentukan oleh ada atau tidaknya faktor penyebab. Faktor penyebab tersebut yang disebut sebagai motif eksternal penyebab tindakan. Nursyam: (2018).

## **b. Pendekatan sosiologi hukum dalam pemberantasan pungutan liar.**

### **1. Penanggulangan kejahatan**

Menurut sosiologi hukum, bahwa kejahatan akan selalu ada, dan jika ada kesempatan akan melakukannya sampai berulang kali. Pelaku dan korban kejahatan berkedudukan sebagai partisipan yang dapat terlibat secara aktif dalam suatu kejahatan. Korban embentuk pelaku kejahatan dengan sengaja atau tidak sengaja berkaitan dengan situasi dan kondisi masing-masing. Antara korban dan pelaku ada hubungan fungsional saling membutuhkan dan menguntungkan sehingga terangsang untuk berbuat menyimpang dari aturan.

Menurut Bonger, dalam teori penanggulangan kejahatan, bahwa kejahatan bisa dicegah dengan metode, yakni :*Preemptive, Preventive, Repressive*

1). Metode *Preemptive*, metode ini merupakan upaya-upaya dini/awal, yakni cenderung tindakan itu lebih bersifat psikis atau moril untuk mengajak atau menghimbau masyarakat agar dapat mentaati setiap norma-norma yang berlaku, upaya-upaya ini dapat berupa:

- a. Melakukan pembinaan kepada calon pegawai tentang larangan melakukan perbuatan yang menjadikan masyarakat sebagai objek materialis atau lahan untuk mendapatkan uang
- b. Melakukan pembinaan moral dan intergritas serta akuntabilitas kinerjaseluruh pegawai.

- c. Membuat selebaran-selebaran/banner seperti spanduk informasi yang dianggap perlu demi mencegah kejahatan dan pelanggaran.
- d. Pada tataran tata kelola, hendaknya diatur baghwa sebisa mungkin setiap jenis pelayanan publik dilakukan secara on line.

2). Metode *Preventive*, adalah metode upaya yang dilakukan dengan tujuan timbulnya kejahatan dengan tindakan pengendalian dan pengawasan, atau menciptakan situasi yang kondusif guna mengurangi, dan selanjutnya menekan agar kejahatan itu tidak berkembang ditengah masyarakat Upaya preventif ini jauh lebih menguntungkan jika dibandingkan dengan usaha penanggulangan secara represif. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan kriminolog W.A.Bonger mengatakan bahwa, "Preventing crime is better than trying to educate criminals to be good people again" (mencegah kejahatan lebih baik dari pada mencoba mendidik penjahat menjadi orang baik kembali).

3). Metode *Repressive*, adalah metode melalui upaya atau tindakan yang dilakukan secara langsung untuk memberantas pungutan liar dengan "*Prvide an action so that theperpetrotars deter anddo not repeat the crime again*" (memberikan tindakan/sanksi agar pelaku jera dan tidak mengulangi lagi kejahatan kembali). Tindakan represif yang dimaksud adalah dapat dijabarkan sebagai berikut"

- a. Pemanggilan pelaku pungli oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan ombusman guna diselidiki apakah dugaan pungutan liar benar terjadi, bila benar ditemukan, maka apip akan memproses untuk dibrikan sanksi dan ombusman akan menyurati instansinya guna memberikan sanksi bagi pegawai pungli.
- b. Aparat yang terbukti melakukan pungli harus mengembalikan uang yang telah diperoleh dari hasil pungutan liar.
- c. Lembaga/instansi terkait sendiri mengaku memiliki aturan yang jelas untuk pelaku pungli. Pelaku akan dimutasi ketempat lain, pencopotan dari jabatan, sampai dengan pemecatan apabila benar terbukti melakukan pungutan liar.
- d. Apabila terbukti melakukan pungutan liar dan diserahkan pada lembaga/intansi/dinas terkait namun tidak ditanggapi secara serius, maka ombusman akan membuat pengumuman di media cetak dan elektronik lokal.



- e. Dalam tataran regulasi perlu dilakukan penguatan kewenangan dari organ pengawas seperti Ombusman Republik Indonesia (ORI) dan APIP (Aparatur Pengawas Intern Pemerintah).

Ombusman republik Indonesia selama ini hanya berhak memberikan rekomendasi. Hendaknya kewenangan Ombusman Republik Indonesia diperkuat agar memiliki fungsi ekstorsial, sehingga penyelenggara negara dalam pelayanan publik yang terbukti melalui hasil pemeriksaan melanggar kewenangan seperti pungli pasti mendapat sanksi. Demikian pula dengan APIP, agar memiliki taring, kedudukan APIP hendaknya berada diatas lembaga yang diawasinya.

## 2) Efektifitas penegakan hukum

Penerapan teori efektifitas hukum dalam penulisan tesis dengan judul, Analisis Penegakan hukum terhadap perilaku penyelenggara negara terhadap pungutan liar dan calo (studi kasus PT.Pelni Makassar) adalah untuk memahami sejauh mana efektifitas hukum dalam kenyataan, maka kaidah hukum harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara filosofis, sosiologis dan yuridis. Oleh karena itu faktor yang dapat mempengaruhi hukum itu berfungsi dalam masyarakat, yaitu kaidah hukum atau peraturan itu sendiri, petugas Atau penegak hukum, sarana atau fasilitas yang digunakan oleh penegak hukum dan kesadaran masyarakat.

Jika kaidah hukum berlaku secara yuridis saja, ada kemungkinan kaidah itu merupakan kaidah mati, dan jika hanya berlaku secara sosiologis dalam arti teori kekuasaan, maka kaidah hukum tersebut menjadi aturan pemaksa, dan begitu pula jika kaidah hukum yang berlaku secara filosofis, maka kaidah itu merupakan hukum yang dicita-citakan, sehingga jika dikaitkan dengan keberadaan undang-undang yang berhubungan dengan masalah peraktek pungutan liar, agar aturan tersebut berjalan efektif maka harus memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis.

Untuk memahami lebih detail mengenai makna dari unsur filosofis, sosiologis dan yuridis, akan dijelaskan sesuai dalam pokok dan pikiran pada konsideras Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten dan kota, (*Lampiran UU No.12 Tahun 2011*), yakni:

1. Unsur filosofis, diartikan sebagai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falasah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan pembukaan Undang –Undang Dasar 1945
2. Unsur sosiologis, diartikan untuk menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.
3. Unsur yuridis, diartikan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Selain dari unsur-unsur kaidah hukum disebutkan di atas, menurut Soerjono Soekanto, bahwa efektifitas atau tidaknya suatu peraturan (hukum) ditentukan lima faktor: (2007 : 110) Faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas Penegakan Hukum, yakni :

1. Faktor hukum

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya kongkrit seseorang berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak, sehingga ketika hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja. Maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, melainkan juga ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat. Sementara disisi lain, keadilan pun masih menjadi perdebatan disebabkan keadilan mengandung unsur subyektif dari masing-masing orang.

2. Faktor penegakan hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian-bagian *law*

*enforcement* itu adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum melingkupi pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum. Sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakimn, penasehat hukum dan petugas sipil lembaga pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparat penegak hukum, anantara lain:

- a. Institusi penegakan hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya;
- b. Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya;
- c. Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaan maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standarkerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya.

Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

### 3. Faktor sarana atau fasilitas hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya, selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjadi keberlangsungan. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, sementara fasilitasnya belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini hanya akan menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

### 4. Faktor Masyarakat

Penegak hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Artinya, efektifitas hukum juga bergantung pada

kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum, adapun langkah yang bisa dilakukan sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memerhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

#### 5. Faktor kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan. Karena didalam pembahasannyadiketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non material. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem, maka hukum mencakup, struktur, substansi dan kebudayaan,

Achmad Ali berpendapat bahwa, ketika ingin mengetahui sejauh mana efektifitas dari hukum, maka pertama-tama harus dapat mengukur “sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati” Achmad Ali : (2010 :375).

“ Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektifitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi daripara penegak hukum, baik dalam menjalankan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut”.

#### 5. Pungutan Liar Dalam Kajian Hukum Pidana

Dalam hukum tindak pidana istilah pungutan liar, secara pasti tidak diketemukan dalam Kitab Undang Hukum Pidana, sehingga dalam perakteknya terjadi pro-kontra, terutama oleh para praktisi hukum, namun ahli hukum dari berbagai akademisi menyebutkan bahwa pungutan liar dapat disamakan dengan perbuatan pidana, penipuan, pemerasan dan korupsi.

Selanjutnya bahwa, dalam kelaster hukum pidana pungutan liar adalah bagian dari hukum pidana korupsi, karena dalam perakteknya melibatkan penyelenggara negara dalam pelayanan publik yang tidak hanya merusak wibawa bangsa dan negara tetapi juga merugikan masyarakat.

Peraktek pungutan liar di PT.Pelni Makassar, disatu pihak, sebenarnya tidak ada kerugian negara yang diakibatkan secara finansial karena, sistem dan prasarana pendukung pelaksanaan hukum dan aturannya jelas dan sistematis, sehingga hampir tidak ada ruang untuk melakukan peraktek pungutan liar oleh pegawai sebagai pelayanan publik, namun dilain pihak justeru masyarakat yang sangat dirugikan akibat pungutan liar oleh penyelenggara negara karena menggunakan jasa perantara (calo), sehingga sulit diberantas.

Selain dari itu, sumber pungutan liar tidak serta merta bersumber dari penyelenggara negara (pegawai), tetapi dukungan lebih dari masyarakat berkarakter hidup hedonisme (perilaku hanya memikirkan kesenangan dan kepuasan pribadi) ikut memanjakan dan memicu pegawai melakukan pungutan liar dengan modus menggunakan jasa calo.

Penanggung jawab pelaksana Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar, Menkopolkum, Prof. Dr. Mahfud MD, dalam rapat kerja nasional satgas saber pungli 2020, di Jakarta. Jum'at (18.12), meginstruksikan bahwa, "Satuan tugas sapu bersih pungli masih diperlukan di Indonesia, karena semangat untuk korupsi selalu ada nafsu pada setiap orang".

Dianailis dari perspektif pidana, bahwa perilaku penyelenggara negara di PT. Pelayaran Nasional Indonesia dapat diproses dengan ketentuan sebagai berikut :

- 1) Apabila penyimpangan perilaku (pungli) penyelenggara negara (pegawai) sebatas unsur – unsur administrasi (malaperaktek) maka, akan diproses oleh lembaga Internal atau Inspektorat atau dewasa ini dikenal dengan APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah), konsekwensi hukumannya, pegawai tersebut, ditegur, diberi surat peringatan, dimutasi dan dinon-jobkan dari posisinya.
- 2) Apabila peraktek pungutan liar terdapat unsur - unsur pidana yang nominalnya dibawah seratus juta, disidik dan diproses oleh Kepolisian dan Kejaksaan yang memiliki otoritas projustitia dan untuk *legal standing*, menggunakan pasal 368, pasal 418 dan pasal 423 Kitab Undang Hukum Pidana, Berbunyi :

**Pasal 368 KUHP**

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

**Pasal 418 KUHP**

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

**Pasal 423 KUHP**

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

- 3) Apabila perkatek pungutan liar terdapat unsur – unsur pidana dengan nominal seratus juta rupiah keatas, disidik dan diproses oleh penyidik KPK yang memiliki otoritas projustitia, dan *legal standing* menggunakan Pasal 12 huruf e, Undang Undang No.31 Tahun 1999, sebagaimana telah diubah dan ditambah oleh Undang Undang No. 20 Tahun 2001, Tentang Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), berbunyi sebagai berikut :

Selanjutnya, untuk mendukung proses penegakan hukum secara projustitia sebagaimana dijelaskan diatas, Negara Indonesia menerbitkan Undang Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Kemudian, upaya memberantas pungutan liar terhadap penyelenggara negara dalam pelayanan publik, Pemerintah Indonesia menunjukan keseriusannya bahwa pungli dianggap sebagai fenomena yang merusak tatanan kehidupan berbangsa dan merugikan masyarakat, maka untuk membantu kelancaran proses penyidikan dan penyelidikan (Polisi, Jaksa dan KPK), diterbitkan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2016 Tentang Satuan Sapu Bersih Pungutan Liar (SIBER PUNGLI) dan ada pula sosialisasi Tim Siber untuk peningkatan mutu pelayanan publik melalui pembenahan wibawa penyelenggara negara.

Tujuan Peraturan Presiden No.87 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih (saberpungli) adalah, memberikan kesempatan seluas-luasnya dan ruang kemudahan yang aman dan simpel kepada masyarakat untuk melaporkan jika ada indikasi peraktek pungutan liar dalam pelayanan publik. Akan tetapi sebahagian



masyarakat atau korban praktik pungutan liar masih banyak belum memahami fungsi dan tugas lembaga saperpungli tersebut, sehingga kasus pungutan liar pada umumnya masyarakat cenderung melakukan pengaduan kepada Kepolisian. Selain Saperpungli ada Lembaga independen lain yang memiliki wewenang untuk melaporkan praktik pungutan liar, lembaga yang dimaksud yakni Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Ombudsman diberi kewenangan untuk mengawasi dan menerima pengaduan praktik pungutan liar dan meneruskan pengaduan kepada penyidik Kepolisian, Kejaksaan memiliki otoritas projustitia untuk diproses secara pidana di Pengadilan.

Berdasarkan ketentuan pidana tersebut diatas, kejahatan pungutan liar penyelenggara negara dalam pelayanan publik dapat dijerat dengan pidana sebagai berikut :

- a) Tindak Pidana Penipuan adalah, tindak pidana yang mana terdapat unsur-unsur yang sama dan saling berhubungan antara lain untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dengan rangkaian kebohongan untuk atau orang lain menyerahkan barang atau sesuatu kepadanya.
- b) Tindak Pidana Pemerasan adalah, tindak pidana yang mana terdapat unsur-unsur yang sama dan saling berhubungan antara lain untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dengan rangkaian kekerasan atau dengan ancaman agar orang lain menyerahkan barang atau sesuatu kepadanya.
- c) Tindak Pidana Korupsi karena erat kaitannya dengan kejahatan jabatan ini, karena rumusan pada pasal 415 pasal penggelapan dalam KUHP diadopsi oleh UU No.31 Tahun 1999 yang kemudian dirubah dan diperbaiki oleh UU No.20 Tahun 2001, dalam pasal 8. berbunyi; Pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu dengan sengaja menggelapkan uang dan surat berharga yang disimpan karena jabatannya.
- d) pasal 12 huruf e UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Tipikor; Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaanya, memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri.

## 6. Bagan Kerangka Pikir

### *Bagan Kerangka Pikir*



## 7. Devinisi operasional

- 1) Pengawasan adalah pihak yang memegang tanggung jawab untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan suatu kegiatan adalah atasan langsung, lembaga internal (APIP, Bawasda) dan lembaga eksternal (Saber Pungli dan Ombusman Republik Indonesia).
- 2) Penegakan hukum atau dikenal dengan istilah penindakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, (Jimly Asshiddiqie. <http://www.jimly.com/penegakan>).
- 3) Proses Hukum adalah Tahapan-tahapan penegakan hukum yang dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh perundang-undangan (APIP, Ombusman, Kepolisian, Kejaksaan dan KPK) mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, persidangan dan upaya hukum serta pelaksanaan putusan untuk memproses pelaku pungutan liar terhadap penyelenggara negara dalam pelayanan publik.
- 4) Faktor Intern adalah faktor-faktor yang diakibatkan lahir dari dalam intitusi itu sendiri dan dari dalam diri seseorang atau individu yang biasanya berupa sikap, juga sifat yang melekat pada diri seseorang.
- 5) Faktor Ekstern adalah Faktor-faktor yang asalnya dari luar institusi dan faktor yang berasal dari luar diri seseorang atau individu yang meliputi pengaruh lingkungan disekitarnya dan pengaruh masyarakat umum.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. TIPE PENELITIAN**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, adalah metode pendekatan yang bersifat empiris karena masalah yang dibahas berkaitan dengan realitas sosial atau perubahan tingkah laku dari penyelenggara negara terhadap penerapan hukum dalam pelayanan publik.

Tingkah laku manusia dalam penegakan hukum selaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik merupakan penyimpangan perilaku terhadap asas legalitas sehingga ada akibat hukumnya.

Pendekatan empiris ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas dan utuh mengenai latar belakang dan seluk beluk budaya praktek pungli dan calo dalam pelayanan publik, dan juga untuk mengetahui kondisi yang sebenarnya tentang faktor-faktor hukum dan non hukum yang membentuk perubahan perilaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik di kantor PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar.

#### **B. LOKASI PENELITIAN**

Penelitian penulisan Tesis ini berada di ruang lingkup Badan Usaha Milik Negara yakni PT.Pelayaran Nasional Indonesia (Pelni) Makassar, Pemilihan lokasi penelitian di lingkungan PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar atas dasar keluhan dari mahasiswa dan masyarakat pengguna jasa transportasi laut tentang maraknya pungutan liar dan calo di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar.

#### **C. JENIS DAN SUMBER DATA**

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari data primer dan data sekunder.

1. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dilapangan yang berkaitan dengan masalah yang dibahas yakni perilaku penyelenggara negara tentang praktik pungutan liar dan calo di lingkungan kerja PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, dengan teknik melakukan wawancara dengan informan yang dipilih.
2. Data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari buku-buku, literatur-literatur, perundang-undangan, materi-materi kuliah, dokumen-dokumen resmi yang berafiliasi

dengan permasalahan termasuk hasil-hasil penelitian sebelumnya sebagai data pelengkap sumber data primer.

#### **D. TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

Metode pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Studi kepustakaan (*library research*), adalah bertujuan untuk memperoleh data sekunder, mencari teori-teori, pandangan-pandangan yang berafiliasi dengan pokok permasalahan yang dibahas. Data sekunder ini mencakup norma-norma atau kaidah dasar, peraturan-peraturan, serta bahan-bahan hukum lainnya yang digunakan untuk mendukung data primer.
2. Observasi, adalah teknik pengumpulan data primer dengan cara mengunjungi langsung lokasi penelitian untuk memperoleh data valid, melakukan pengamatan (observasi) langsung dilokasi, bahkan penulis melibatkan diri dan berbaur dengan masyarakat untuk membeli langsung tiket melalui calo guna memastikan proses pelaksanaan perilaku penyelenggara negara dalam budaya pungli dan calo di PT.Pelni Makassar.
3. Wawancara (interview), adalah teknik pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara langsung dengan masyarakat dan mahasiswa pengguna jasa transportasi laut yang pernah mengalami langsung pembelian tiket diluar jam kerja. Dan wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman pertanyaan agar tidak menyimpang dari permasalahan yang diteliti.
4. Angket (koesioner), adalah teknik yang digunakan penulis dengan cara membagikan daftar pertanyaan sebanyak lima puluh responden yang terdiri dari mahasiswa dan masyarakat umum.

#### **E. ANALIS DATA**

Data diperoleh dari hasil penelitian kemudian dilanjutkan dengan analisis data secara kualitatif, yakni: menganalisis data berdasarkan kualitasnya, selanjutnya dideskripsikan dengan menggunakan kata-kata sehingga diperoleh bahasan atau paparan dalam bentuk kalimat yang sederhana dan sistimatis, sehingga mudah dimengerti, kemudian ditarik kesimpulan. Analisis ini digunakan pula untuk mengolah data yang sifatnya tidak dapat diukur yang berwujud kasus-kasus yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam peraktek pungutan liar dan calo di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, sehingga memerlukan penjabaran malalui uraian-uraian.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. PENEGAKAN HUKUM

Kondisi pelayanan yang buruk dimanfaatkan oleh oknum untuk menerapkan hukum dengan cara memanfaatkan regulasi untuk menciptakan praktik pungutan liar, meminta uang tambahan. Oknum calo yang bekerja sama dengan orang dalam, atau orang dalam sendiri yang bertindak sebagai calo menawarkan bantuan kepada masyarakat pemohon layanan untuk membantu penyelesaian layanan secara cepat dengan imbalan berupa uang dalam jumlah tertentu, seolah-olah tidak mau ribet dengan kondisi yang ada. Warga masyarakat seperti memaklumi tawaran sang oknum tersebut. Anehnya, masyarakat kemudian mulai terbiasa dengan pemberian uang pelicin (tip, uang rokok, uang kopi, uang semir, dan masih banyak istilah lain), karena merupakan satu-satunya cara mereka untuk mendapatkan layanan secara cepat.

Bahkan, dalam kondisi pelayanan prima sekalipun, masyarakat masih merasa tidak enak jika tidak memberikan uang pelicin kepada pegawai instansi pemerintah pemberi pelayanan sebagai tanda terimakasih.

Uang pelicin memang tidak menyebabkan kerugian negara secara langsung, namun praktik tersebut dalam jangka panjang akan merusak integritas dan mentalitas para pegawai instansi pemerintah pemberi pelayanan. Bagi para pegawai instansi pemerintah tersebut, sudah menjadi kewajibannya untuk memberikan pelayanan prima kepada warga, tanpa harus menerima uang tambahan dari pembeli tiket. Selain itu praktik pungutan liar melanggar hak-hak masyarakat untuk mendapatkan perlakuan yang adil atas pelayanan publik.

Tidak mudah untuk membereskan masalah pungutan liar yang sudah membudaya. Nominal transaksinya relatif kecil sehingga penindakan hukum terhadapnya dirasakan teramat boros dan membebani keuangan negara. Meskipun nominal transaksinya relatif kecil, namun jika intensitas transaksinya sering terjadi, maka secara akumulatif jumlahnya akan menjadi besar pula.

Jika praktik pungutan liar modus calo sudah menjadi budaya di masyarakat dan birokrasi pemerintahan, maka upaya apa saja yang sebaiknya dilakukan? Berbagai cara telah ditempuh oleh pemerintah untuk memberantas praktik pungutan liar, diantaranya adalah mengeluarkan kebijakan terkait pemangkasan prosedur, transparansi dalam hal



persyaratan, waktu dan biaya pelayanan serta penyediaan saluran pengaduan bagi masyarakat. Tak kurang lembaga pengawasan baik intern (APIP, Bawasda dan Atasan langsung), maupun lembaga independen ekstern seperti Ombusman, Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar, bahkan dari KPK juga telah bergerak melakukan upaya pencegahan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. Namun, segalanya hanya bersifat sesaat saja (*lips service*). Tidak lama setelah segala upaya perbaikan itu dilakukan dan pengawasan lembaga-lembaga independen itu tidak lagi ketat (ambigu), instansi pemerintah pemberi layanan (*public service*) itupun kembali kepada pola lamanya: lamban, tidak transparan dan praktik pungutan liar kembali terjadi.

Berdasarkan hasil survei penulis dilapangan sesuai hasil wawancara dengan 20 orang koresponden yang terdiri dari, Mahasiswa, pensiunan PNS, Pegawai Pelni, Pegawai Perhubungan Laut dan masyarakat akan diuraikan dalam tabel berikut:

**1.1 Tabel Penyebab Faktor Pungli di PT. Pelni Makassar**

No	Penyebab Pungli	Jumlah Informan	Presentase
1	Ekonomi	2	8 %
2	Individu	9	36 %
3	Organisasi	4	16 %
4	Masyarakat	3	12 %
5	Penegakan Hukum	7	28 %
Jumlah		20	100 %

Sumber Data :Berdasarkan wawancara dengan responden dari mahasiswa, pegawai pelni, pegawai perhubungan laut dan masyarakat.

## **1. PENGWASAN PENEGAKAN HUKUM PUNGUTAN LIAR MODUS CALO**

Peraktek pungli dan calo di PT.Pelni Makassar tumbuh dan berkembang subur dari waktu ke waktu, dan sulit untuk diberantas karena, disatu sisi dipelihara oleh pejabat intern dan disisi lain banyak oknum calo berkeliaran dan ada sebagian anggota masyarakat memiliki kebiasaan perilaku hidonis dengan cara tidak membeli tiket melalui jalur formal karena tidak mau repot dengan cara membayar lebih. Ironisnya, sampai saat ini belum ada masyarakat atau kelompok masyarakat (LSM) membuat pengaduan atau melaporkan perilaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik di PT.Pelayaran Nasional

Indonesia Makassar kepada pengawas eksternal, seperti Ombusman Republik Indonesia (ORI), Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis menjelaskan bahwa perilaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik yang cenderung melakukan pungli di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar saat ini, bahwa metode praktiknya sudah bergeser, tidak menggunakan pola-pola lama umumnya seperti memotong atau meminta langsung biaya tambahan (tip) pada korban, tapi memanfaatkan pihak ketiga yakni perantara (calo). Metode semula penjualan tiket dengan sistem manual, bahwa calon penumpang dan Calo berlebur mengikuti antrean di loket sehingga kerap terjadi keributan bahkan acapkali menjerus kepada adu jotos. Dan pada saat ini, metode penjualan tiket melalui sistem online dengan tujuan Pemerintah untuk mempermudah masyarakat pengguna transportasi kapal laut memperoleh pelayanan mudah, cepat, dan tepat, dan memangkas birokrasi, serta tidak memberikan peluang bagi para calo untuk berpraktik.

Kenyataan tersebut tidak berbanding lurus dengan fakta dilapangan, Bahwa calo di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar saat ini tetap berjalan meskipun polanya sedikit senyap-senyap tapi pasti, bahkan security pelni ikut berperan untuk meyakinkan masyarakat memastikan bahwa lewat calo tiket bisa dibeli.

Modus prakteknya, Masyarakat membutuhkan tiket kapal dengan rute dari dan tujuan yang sifatnya tiba-tiba/mendadak (urgentie) sehingga tidak sempat membooking dan membeli tiket di loket PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar dan agen resmi (mitra) menjadi sasaran empuk. Retensi antara tujuan dan kepentingan menyebabkan calon penumpang terpojok dan tidak berdaya dikesenjangan antara harapan dan kenyataan disetiap sudut-sudut kantor PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, terpaksa melakukan negoisasi harga tiket dengan perantara (calo).

Wawancara dengan Abd. Rojak, 62 tahun, pensiunan Dinas Sosial Makassar, penumpang KM. BINAIYA, rute Makassar tujuan Bima, 1 Desember 2021.

“ Saya betul-betul kecewa, kesal, bingung dengan sistem penjualan tiket di kantor pelayaran Nasional Indonesia Makassar. Penuturannya, tiket bisa beli secara online di swalayan, travel agen mitra dan langsung di loket Pelni di Jln.Ratulangi. Tapi kenyataannya, pada saat Saya ingin beli tiket baik di swalayan, travel, jawabannya beragam, jaringan bermasalah, Aplikasinya tertutup, pool booking dan lain-lain. bahkan langsung di loket Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, sungguh, jawabannya sama mengecewakan.

Selanjutnya dengan mimik penuh emosional, sambil menunjuk-nunjuk loket PT.Pelni, Ia menuturkan:

“bahwa saya sekeluarga, tujuh orang, ingin hadir undangan hajatan adik saya dikampung dan sudah 15 tahun tidak pulang, karena informasi keluarga dari pulau seberang secara mendadak, sehingga tidak sempat booking tiket dan membeli diloket. Tapi syukurlah ada mahasiswa (keponakan), yang sudah faham akan seluk beluk praktik calo di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar (langganan) dia ketika pulang kampung, bila kesulitan mendapat tiket maka dia akan menghubungi orang yang ditengarai calo. Kendati harga tiket perorang sejumlah dua ratus sepuluh ribu rupiah, terpaksa saya menambah tujuh puluh lima ribu rupiah pertiket. Mau gimana lagi pak”.

Metode praktek memanfaatkan calo adalah modus yang efektif cenderung aman dan untung, sehingga secara kasat mata tampak pelaksanaan penyelenggara negara dalam pelayanan publik jual tiket di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar seperti efektif, normal, dan tertib, apalagi didukung oleh sosialisasi gencar melalui spanduk, pamflet memenuhi pelataran lobi PT. Pelni “belilah tiket lewat loket resmi PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar dan travel mitra resmi, dan jangan beli tiket melalui calo (perantara)”.

PT. Pelayaran Nasional Indonesia mengingatkan kepada calon penumpang agar menghindari membeli tiket kapal laut dari dan tujuan melalui oknum calo. Karena hal ini, dapat merugikan calon penumpang yang menggunakan armada laut tersebut, “kata Moh. Arsyad, Kabag Operasi PT.Pelayaran Nasional Indonesia Bima, 18 Desember 2021”. Membeli tiket menggunakan calo atau jasa yang tidak resmi itu, menurut dia, selain merugikan calon penumpang, juga dapat menimbulkan masalah bagi calon penumpang kapal laut. Sehubungan dengan itu, calon penumpang diharapkan agar membeli tiket kapal laut, melalui kantor PT.PELNI yang berada di Makassar, ujar Moh. Arsyad.

Selanjutnya, Ia menyebutkan, selama ini banyak calon penumpang mengalami kendala saat pemberangkatan menggunakan kapal laut di Makassar atau pelabuhan manapun, tiket calon penumpang itu hilang atau tidak diberikan oknum calo. Selain itu uang pembelian tiket calon penumpang dilarikan, dan banyak peristiwa lainnya menimpa masyarakat.

Moh. Arsyad menambahkan, kepada calon penumpang yang akan membeli tiket, tetap menggunakan KTP, pembayaran diloket dengan sistem debit, ATM, Kartu kredit (bukan cash), sehingga nama sesuai dengan identitas. Cukup banyak calon penumpang

kapal laut Pelni dibatalkan keberangkatannya oleh petugas dilapangan karena nama mereka tidak sesuai dengan KTP, hal tersebut harus dihindari.

Salah satu upaya PT.Pelayaran Nasional Indonesia memberantas pungutan liar modus calo, Direktur utama PT.Pelayaran Nasional Indonesia, Sulistyو Wimbo yang menjabat pada periode tahun 2014, “PT.Pelayaran Nasional Indonesia akan menerapkan sistem pembelian tiket secara on line dan bekerja sama dengan beberapa swalayan yang ternama serta Travel-travel agen bermitra. Metode ini ditempuh sebagai upaya PT.Pelayaran Nasional Indonesia meningkatkan sarana dan prasarana agar calon penumpang dapat semakin mudah memperoleh tiket dan naik kapal laut. Menurut Sulistyو Wimbo, keberadaan para calo tidak mudah dihilangkan, namun dengan adanya sistem on line seperti ini sebagai salah satu upaya untuk mengatasi calo.

Penyimpangan perilaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik adalah suatu pelecehan profesi dan masuk kategori tindak pidana yang seharusnya tidak dilakukan oleh penyelenggara negara, karena demi profesi dan jabatan sebagai amanah yang dititahkan kepadanya dengan memperoleh gaji atau imbalan sesuai peraturan dan disumpah demi jabatan.

Hadirnya pemikiran penulis untuk menganalisis penyimpangan perilaku (tidak patuh/tidak taat hukum) pegawai membudayakan pungutan liar modus calo dalam pelayanan publik, yakni menggunakan analisis berdasarkan teori-teori Penegakan hukum, teori responsif, teori progresif, teori budaya hukum dan sosiologi hukum. Alasannya untuk mengerti apa sebab-sebab, atau faktor-faktor apa sehingga pelaku melakukan pungutan liar. Apakah karena memang bakat bawaan adalah jahat atau didorong dalam organisasinya atau oleh keadaan masyarakat disekitarnya, baik unsur sosilogis, ekonomi dan budaya, atau ada faktor-faktor lain penyebab pegawai cenderung tidak taat dan patuh sehingga berperilaku jahat melakukan pungutan liar. Jika sebab-sebab itu diketahui, maka disamping tindakan administratif, dapat juga dipidana, agar penyelenggara negara dalam pelayanan publik jera melakukan perbuatan tercela tersebut.

Jika mengacu pada regulasi penyelenggara negara dalam pelayanan publik di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar sesuai pengamatan penulis dilapangan, tidak ada indikasi-indikasi lemahnya penerapan hukum positif dan sejumlah perangkat serta aturannya, karena prosedur penyelenggara negara dalam pelayanan publik tampak di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar berjalan normal sesuai regulasi intstitusi, seperti; petunjuk teknis pelaksana, standar operation prosedur, pembayaran tiket langsung debit/atm, contoh: loket penjualan tiket buka jam 09.00 sampai jam 15.00,

minus satu jam untuk istirahat, shalat, makan (Ishoma), ada pula sosialisasi berupa himbauan melalui spanduk-spanduk juga melalui media cetak dan elektronik melarang membeli tiket lewat pungli dan calo.

Namun pada kenyataannya, praktek pungli modus calo di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar secara senyap-senyap terus berjalan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: tidak ada pengawasan langsung dari manajemen, tidak ada pengawasan dari satuan pemberantasan pungli, oknum pegawai yang bermental korupsi, dukungan masyarakat bersikap hidonis dan masyarakat enggan melaporkan bila dirugikan.

Pelanggaran hukum ini disebut gejala sosial karena menyangkut perilaku yang menyimpang. Gejala penyimpangan perilaku pungutan liar penyelenggara negara dalam pelayanan publik di lingkungan PT. Pelni Makassar tidak taat atau tidak patuh terhadap hukum yang disebabkan oleh berbagai faktor tersebut di atas, maka akan dianalisis berdasarkan beberapa teori, yakni; teori penegakan hukum, teori kepastian hukum, teori progresif-responsif dan teori budaya hukum serta teori sosiologi hukum.

Disinilah peranan sosiologi hukum mengkaji dan menilai bahwa pada prinsipnya mengatakan, hukum adalah apa yang menjadi kenyataan dalam masyarakat, dan bagaimana cara fakta hukum diterima, hal ini senada dengan pendapat *Eugen Ehrlich, Emiel Durkheim dan Max Weber*. *Eugen Ehrlich*, adalah penulis yang pertama menulis tentang sosiologi hukum yang dikutip dalam buku berjudul "*Grundlegung der Soziologie des Rechts*" pada Tahun 1912, buku tersebut ditulis dalam versi bahasa Indonesia, berikut petikannya,

"Pada waktu sekarang, seperti juga pada waktu lain, pusat gaya tarik perkembangan hukum, tidak terletak pada perundang-undangan, tidak pada ilmu hukum, juga tidak pada putusan hakim, tetapi dalam masyarakat".

Mengacu pada pendapat *Eugen Ehrlich* di atas, Jika diimpilimitasikan dalam menganalisis perilaku pungutan liar, bahwa disatu sisi permasalahannya, mengapa penyelenggara negara melakukan pungli atau tidak taat pada hukum, dan disisi lain aturan sebagai landasan sangat jelas, dan didukung oleh perangkat sarana prasana yang memadai serta mendapat upah pula..

Sosiologi hukum menilai, bahwa hukum dalam perkembangannya tidak hanya fokus pada ilmu hukum atau perundang-undangan, juga pulabukan semata-mata pada putusan hakim, tapi yang domain adalah ada dalam masyarakat. Artinya sosiologi hukum menilai bahwa terdapat pada individu penyelenggara negara tersebut yang mengalami



penyimpangan perilaku karena adanya perkembangan hukum dalam diri individu yang bersangkutan.

Guna mempertajam analisis hasil penelitian, penulis juga menggunakan dari perspektif teori sibernetika, *Talcott Parsons*. Ironisnya dalam penegakan dan penerapan hukum jarang peneliti atau penulis menggunakan teori sibernetika, dan hanya terpaku dengan teori-teori hukum umumnya, seperti, teori efektivitas hukum, teori penyebab kejahatan, Teori penanggulangan kejahatan, budaya hukum dan lain-lain. Padahal muatan materi hukum sibernetika sangat relevan dengan perubahan-perubahan perilaku masyarakat dalam hukum. Alasan penulis menggunakan teori sibernetika karena terjadinya perubahan perilaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik (pungli). perubahan perilaku merupakan fenomena sosial dan fenomena hukum, sehingga cenderung tidak taat pada hukum karena dipengaruhi oleh beberapa faktor, dan faktor-faktor tersebut menurut teori sibernetika adalah, ekonomi, politik, sosial dan budaya. Keempat faktor ini saling kait mengkait antara satu sama lainnya dan saling mempengaruhi untuk membentuk satu kesatuan.

Sebelum menganalisis budaya pungli modus calo di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar dari perspektif teori sibernetika, guna memudahkan pembahasannya, maka harus memahami dulu penerapan hukum positif Indonesia yang bersumber dari kekuasaan negara yang bersifat “otonom” atau “kenyataan” karena peraturan-peraturan, kaidah-kaidah, norma-norma yang diterapkan di Badan Usaha Milik Negara PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar adalah produk hukum positivisme. Namun dalam praktiknya penerapan dalam menjalankan sebagian instrumen hukum tampak dilanggar sehingga disimpulkan hukum tidak efektif, karena penyelenggara negara tidak patuh/taat dalam melaksanakan hukum atau cenderung mengabaikan aturannya, sehingga budaya pungli modus calo tetap eksis dan tumbuh berkembang subur dari dulu sampai sekarang.

Yang dimaksud dengan sifat otonom dari hukum positif (Undang-undang), adalah sifat hukum terpisah dari kaidah sosial, bebas dari pengaruh politik, ekonomi, sosial dan budaya, artinya bahwa hukum adalah ilmu normatif yang murni dan tidak boleh dicemari oleh ilmu-ilmu politik, sosiologi, sejarah dan etika, atau *Hans Kelsen* menyebutnya sebagai “Teori Hukum Murni”.

Dalam prakteknya, Penulis sependapat dengan FX Aji Sameko( 2011:12), “paradigma penerapan hukum positifisme dalam hukum modern ternyata menghambat



pencarian kebenaran dan keadilan yang benar sesuai dengan hati nurani. Pencarian tersebut terhalang tembok-tembok prosedural yang diciptakan oleh hukum sendiri. Jadi yang muncul dipermukaan adalah keadilan formal/prosedural yang belum mewakili, memenuhi hati nurani.

H.Lili Rasjidi lebih jelas mengungkapkan, “bahwa pada kenyataannya pendekatan positivisme hukum tidak sepenuhnya menyelesaikan masalah, karena hanya berorientasi pada peraturan perundang-undang atau hukum positif, hanya akan menyentuh gejala permasalahan, namun belum menyentuh pada akar pemasalahannya”.

Kedua pendapat diatas dapat dijadikan pedoman bahwa dalam menerapkan dan penegakan hukum terhadap pungli tidak serta merta berorientasi pada penekanan terhadap faktor prosedural/formal semata, sehingga pelaksanaannya dilapangan terkesan kaku (rigid), oleh sebab itu para ahli hukum mengkritik penerapan hukum positif tidak akan efektif tanpa dikaji pula muatan sosiologi hukum. Banyak teori sosiologi hukum yang menelaah dan mengkaji tentang penegakan hukum, tetapi hanya sedikit para calon sarjana hukum, master hukum bahkan selevel doktor hukum, untuk menggunakan teori sibernetika sebagai bahan/materi desertasi, tesis dan skripsi, padahal teori sibernetik termasuk bagian dari sosiologi hukum.

Selanjutnya, analisis praktek pungutan liar oleh penyelenggara negara dalam pelayanan publik dari prespektif sibernetika hampir sama dengan kajian sosiologi hukum karena sibernetika masuk rumpun sosiologi hukum, tentu berbeda dengan kajian hukum positif. Diatas sudah dijelaskan bahwa hukum positif bersifat otonom, artinya hukum terpisah dengan kaidah ekonomi, politik, sosial dan budaya, sedangkan sibernetika justeru sebaliknya, yakni tidak otonom, karena dipengaruhi oleh faktor-faktor, ekonomi, politik, sosial dan budaya.

Teori Sibernetika dicetuskan pertama kali oleh Talcott Parson. Substansi teori sibernetika bahwa hukum dalam realitasnya (kenyataan) baik pada saat pembentukan dan pelaksanaan hukum dalam masyarakat “tidak otonom” karena senantiasa dipengaruhi oleh faktor ekonomi, politik, sosial dan budaya

Untuk lebih jelas uraian materi sibernetik dibagi dua arus kekuatan, yaitu arus energi dan arus informasi.

### **1) Arus Energi**

Arus energi adalah apabila sub ekonomi sebagai faktor utama penyebab perubahan perilaku individu, masyarakat, sehingga terdorong untuk melakukan tindakan melanggar dan tidak taat pada hukum, maka faktor ekonomi berada pada strata teratas, dan ini disebut fungsi adaptif.

Pengaruh subsistem ekonomi yang memiliki energi tertinggi penyebab penyelenggara negara melakukan pungli, maka cara dalam rangka mencapai tujuan menurut sibermetik disebut sebagai fungsi primer. Sehingga dapat ditegaskan bahwa subsistem ekonomi telah mempengaruhi subsistem politik, dimana terlihat dari sisi tujuan/politik penyelenggara negara cenderung melakukan pelanggaran hukum (pungutan liar) dalam pelayanan publik.

Selanjutnya, untuk memahami bagaimana subsistem ekonomi mempengaruhi subsistem sosial dan budaya. Sub sistem sosial dan budaya juga dalam sibermetik disebut fungsi primer untuk berintergrasi. Secara singkat subsistem ini memiliki tujuan untuk mengatur bagaimana pelaksana perangkat hukum di PT. Pelayanan Nasional Indonesia diikat oleh ketentuan-ketentuan yang sudah diatur oleh subsistem sosial yang memiliki fungsi primer untuk berintergrasi, agar proses dalam pelaksanaan regulasi mampu merubah perilaku penyelenggara negara menyimpang dari hal-hal yang sudah disepakati sehingga tidak taat/tidak patuh pada hukum.

Pola pengaruh faktor sub sistem ekonomi yang menyebabkan perubahan tingkah laku penyelenggara negara dalam pelayanan publik cenderung melanggar aturan, digambarkan dengan skema berikut:

*Gambar 1*

*Skema sub-sistem ekonomi faktor utama penyebab pungli*

*Sumber : Indonesian state law, Reviw.Vol.2 No.2 April 2020*



## 2) Arus informasi (tata nilai)

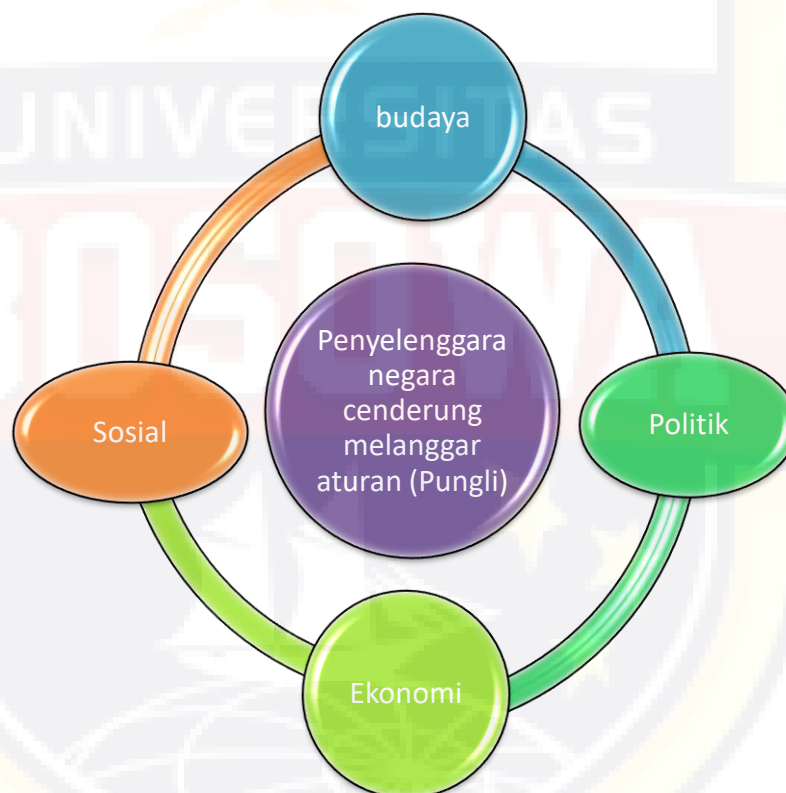
Dari sudut pandang informasi (tata nilai), teori siberetik menempatkan faktor budaya paling atas, diikuti faktor sosial, politik dan ekonomi. Artinya peran faktor budaya yang domain mempengaruhi faktor-faktor lain dan saling berintergrasi satu sama lain untuk mencapai tujuan.

Pola pengaruh faktor sub sistem budaya sebagai faktor utama yang menyebabkan perubahan tingkah laku penyelenggara negara dalam pelayanan publik cenderung melanggar aturan digambarkan dengan skema berikut:

*Gambar 2*

Skema sub-sistem budaya faktor utama penyebab pungli

Sumber : Indonesian State Law, Reviw.Vol.2.No.2.April 2020



Inti teori sibernetika bahwa hukum dalam kenyataan, yaitu pada saat pembentukan maupun pelaksanaannya dalam masyarakat cenderung dilanggar atau tidak ditaati oleh penyelenggara negara. Karena sifatnya tidak otonom sehingga acapkali dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar hukum, yakni faktor budaya, sosial, politik dan kekuasaan.

Jika dikaji secara empiris, bahwa budaya praktek pungutan liar modus calo di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, kesalahan tidak serta merta ditujukan kepada pemerintah selaku otoritas negara karena perundang-undangan ada, lengkap dengan tupoksi, bahkan standar opertian prosedur jelas, dan ditunjang perangkat-perangkat hukum lain serta sarana prasana memadai. Namun tidak bisa dipungkiri juga tidak ada keseriusan dari pemerintah yakni atasan langsung dan lembaga pengawas baik intrnal maupun eksternal yang megontrol atau mengawasi serta menerapkan sanksi terhadap oknum penyelenggara negara dalam pelayanan publik, akibatnya tidak ada efek jera, sehingga publik membangun opini seolah-olah pemerintah sengaja ada pembiaran secara struktur, sistemis dan masif.

Teori sibernetika menggunakan pendekatan fungsional dalam melihat fenomena perubahan masyarakat baik menyangkut fungsi dan prosesnya. Masyarakat dalam situasi bagaimanapun, mulai dari masyarakat yang sederhana sampai ke masyarakat yang modern tentu mempunyai sistem hukum yang mengatur hubungan mereka antara satu dengan lainnya. Hal ini jelas pengaruh keempat faktor yakni budaya, sosial, politik dan atau ekonomi. Teori sibernetika merupakan sebuah konsep untuk menganalisa tahap-tahap awal atau gerakan-gerakan permulaan yang dapat diramalkan semua tindakan-tindakan masyarakat termasuk penyelenggara negara dalam pelayanan publik yang tidak mentaati hukum.

Berdasarkan analisis teori sibernetika, bahwa perubahan prilaku penyelenggara negara dalam pelayanan publik tidak patuh dan taat terhadap hukum, karena senantiasa dipengaruhi oleh berbagi sub sistem - sub sistem sebagaimana disebutkan dalam teori ini, yakni; sub sistem ekonomi, sub sistem politik, sub sistem sosial dan sub sistem budaya.

- 1) Sub sistem ekonomi, berfungsi sebagai penyusaian (*adaptions*) secara sistematis terhadap semua proses kehidupan masyarakat.
- 2) Sub sistem politik, berfungsi untuk mencapai tujuan (*goal*) yaitu warga masyarakat untuk menghormati kaidah-kaidah dan nilai-nilai hukum
- 3) Sub sistem sosial, sebagai intergrasi (*intergration*) yaitu menciptakan hubungan yang serasi antara proses hukum dengan sistem sosial dalam masyarakat.

- 4) Sub sistem budaya(*cultur*), berfungsi untuk mempertahankan pola perilaku.

## 2. PENINDAKAN HUKUM PUNGUTAN LIAR MODUS CALO

Salah satu indikator negara hukum adalah keberhasilan dalam penegakan hukumnya. Dikatakan berhasil karena hukum yang telah diaturnya, sudah seharusnya dan sudah waktunya, dijalankan dan ditaati oleh seluruh elemen masyarakat. Tidak maksimal penegakan hukum dapat berimplikasi terhadap kredibilitas para pembentuk aturannya, pelaksana aturan dan masyarakat yang terkena aturan itu sendiri, sehingga seluruh elemen akan terkena dampaknya. Untuk itulah, maka menjadi penting untuk diketahui apakah penegakan hukum itu sesungguhnya. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk dapat tegak atau berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dan telah diatur sebagai pedoman perilakunya dalam lalulintas atau hubungan-hubungan hukum dan kehidupan manusia bermasyarakat dan bergnegara.

Selanjutnya bahwa Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. @Satjipto Raharjo, (2009: 25).

Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum harus dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakan, melalui penegakan hukum inilah sehingga hukum menjadi kenyataan. Demikian pula halnya pada penelitian penulisan tesis ini, bahwa sejumlah peraturan dan pendukungnya sangat komplit, namun mengapa penyelenggara negara dalam pelayanan publik tidak mentaati hukum dan membudayakan peraktek pungutan liar modus calo di PT.Pelni Makassar.

Analisis Penegakan hukum di PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, penulis mengalami hambatan melakukan penelitian untuk memperoleh data valid karena managemen PT. Pelayaran Nasional Indonesia Makassar tidak bersedia dijadikan instansinya sebagai objek penelitian, sehingga penulis hanya sasar kantor PT.Pelayaran Nasional Indonesia Bima sebagai petunjuk dan pembanding serta mewawancarai beberapa anggota masyarakat yang pernah merasa dirugikan (korban).

Wawancara dengan bapak Arsyad Kabag Operasi PT.Pelni.

“PT. Pelni dalam rangka penegakan atau penerapan hukum (Penjualan tiket) sangat jelas, teratur dan sistimatis karena ditunjang oleh aturan-aturan mulai UU Pelayanan publik, Surat Edaran direktur PT.Pelayaran Nasional Indonesia, Surat Operation Prosedur PT.Pelayaran Nasional Indonesia, dan lain-lain. Dalam upaya penegakan hukum di PT.Pelayaran Nasional Indonesia, terdapat dua cara penegakan hukum. Satu, Jika ditemukan unsur pelanggaran ringan yang bersifat adminstratif, dan dua jika ditemukan pungli dengan indikasi kejahatan pungutan liar akan diproses secara pidana”.

Selanjutnya disinggung mengenai pungutan liar, Ia menjelaskan, bahwa jika terdapat ada indikasi pelanggaran administratif terhadap praktik pungutan liar modus calo dilakukan oleh oknum pegawai, maka manajemen pengawas PT.Pelayaran Nasional Indonesia akan memprosesnya. Apabila oknum tersebut di-indikasikan hasil pengawasan oleh atasan langsung yang bersifat administratif, maka segera diproses secara administratif, seperti memberi surat teguran, pemotongan tunjangan, dipindahtugaskan (mutasi), penundaan kenaikan golongan bahkan hingga pemecatan. Dan apabila ditemukan unsur-unsur pidana pungutan liar baik hasil penemuan atasan langsung atau berdasarkan laporan masyarakat, terutama yang jadi korban, maka akan dibuat resum kasusnya untuk dilaporkan kepada Saber Pungli, kemudian diteruskan kepada peyelidik kepolisian dan penyidik Kejaksaan untuk diproses lanjut ke Pengadilan.

Dalam sesi penutup wawancara, Ia menjelaskan bahwa selama penjualan tiket secara on line belum ada indikasi kasus pungutan liar ditemukan secara administratif, dan begitu pula belum ada pengaduan oleh masyarakat kepada kami dan lembaga negara ombusman dan saber pungli, tentang adanya pungli modus calo, maka pungutan liar dan calo tetap beroperasi.

Dalam upaya penegakan hukum terhadap budaya praktek pungutan liar modus calo di PT. Pelayaran Nasional IndonesiaMakassar, ada tiga unsur yang harus dijalankan, yaitu:1. Unsur pengawasan, 2. unsur penindakan dan 3. unsur proses hukum. Ketiga unsur tersebut penulis semula mengalami kesulitan untuk mendapatkan data ril dan informasi akurat serta tidak bisa melakukan wawancara dengan pegawai atau pejabat terkait, karena tidak mengizinkan dilakukan penelitian. Namun penulis menggunakan data pembanding dari PT.Pelayaran Nasional Indonesia Kabupaten Bima, sebagai penuntun, kemudian mensingkronisasikan dengan fakta lapangan proses penjualan tiket modus calo di PT.Pelni makassar, dengan cara melibatkan diri penulis membeli tiket melalui calo.Hasil penelitian dapat dijelaskan bahwa penegakan hukum (pengawasan, penindakan dan proses hukum) tidak optimal (efektif).

#### 1) **Pengawasan pungutan liar modus calo**

Pengawasan adalah pihak yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan suatu kegiatan terhadap pelayanan publik, dalam tugas pengawasan pelayanan publik, pihak yang bertanggung jawab langsung atas pemantuan kenerja pelayanan publik adalah atasan lansung, Lembaga Internal



(APIP) dan lembaga ekstern (independen yakni saber pungli, ombusman republik Indonesia)

Sistem pengawasan dalam pencegahan tindak pidana pungutan liar didalam pelayanan publik pada penyelenggaraan pemerintahan yang ada saat ini belum menunjukkan hasil yang efektif dan optimal, masih ditemukan beberapa faktor kendala didalam menjalankan fungsi pengawasan, baik pengawasan internal yang dilakukan oleh Inspektoral maupun pengawasan eksternal yang dilakukan oleh ombusman, yaitu seperti dalam menjalankan tugas aparatur pengawas tidak didukung dengan adanya undang-undang khusus yang mengatur tentang tindak pidana pungutan liar, dan untuk mengisi vakumnya aturan khusus, maka pungli dijerat sebagai pidana penipuan, pemerasan dan korupsi dengan menggunakan pasal 368, 418, 423 KUHP dan pasal 12 huruf e UU No.31 Tahun 1999 Jo UU No.20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi, sehingga sampai sekarang masih diperdebatkan dalam praktek peradilan.

Dianalisis dari perspektif efektivitas hukum, unsur pengawasan sebagai upaya pencegahan tindak pidana pungutan liar masih dirasakan tidak begitu berperan secara efektif, hal ini dapat dilihat dalam upaya pemberantasan pungutan liar yang cenderung masih menggunakan cara-cara dalam bentuk penegakan hukum (represif), banyak pelaku yang tertangkap operasi tangkap tangan, ini menunjukkan bahwa praktek pungutan liar masih terus terjadi. Selama praktek pungutan liar ini tidak ada yang melapor, maka pungutan liar ini akan terus terjadi.

Menganalisis berbagai kebijakan penanggulangan pungutan liar di Indonesia, bahwa strategi kebijakan pemerintah lebih fokus pada upaya melakukan “pembaharuan perundang-undangan” (*law reform*), tetapi juga seyogianya disertai pula dengan unsur-unsur: sosial, ekonomi, politik, budaya, moral dan reformasi administrasi. Maka oleh sebab itu, pembaruan sistem pengawasan sangat diperlukan untuk mencegah permasalahan pungutan liar, karena sistem pengawasan yang sudah diterapkan tidak efektif lagi dalam mencegah terjadinya tindak pidana pungutan liar didalam penyelenggaraan pemerintahan.

Perlu dirancang suatu konstruksi pengawasan baru untuk memberikan solusi tersebut, sehingga perlu dibuat lembaga independen. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary state organs* atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia

dilandasi atas beberapa hal penting, salah satunya yakni tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang ada sebelumnya akibat adanya asumsi (adanya bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar dan pungli yang sulit diberantas.

Supaya sistem pengawasan ini dapat berjalan dengan efektif, efisien, dan tanpa ada konflik kepentingan dilingkungan intern instansi pemerintah, serta tidak terjadi tumpang tindih kewenangan, maka sistem pengawasan yang sudah ada baik internal maupun eksternal ini perlu dileburkan menjadi satu, menjadi sebuah kesatuan sistem, yang kewenangan dan kerjanya dapat sekaligus menjangkau tugas dan kewenangan dari dua sistem pengawas tersebut, baik dalam ranah intern maupun dibidang kegiatan pelayanan, karena hal ini didasarkan pada nilai (*value*), kegunaan (*utility*), dan efisiensi (*efficiency*) (istilah Richard A. Poisner: 1997).

Pengawasan pada dasarnya ditujukan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan tercipta suatu aktifitas yang berkaitan erat dengan penentuan dan evaluasi mengenai sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang telah terjadi dalam pelaksanaan pekerjaan tersebut.

Perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah tendensinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, diadakanlah satu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintah dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya pelanggaran hukum.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkungan organ intern pemerintah itu sendiri (pengawasan internal) atau juga disebut sebagai pengawasan melekat (*waskat*), dan lembaga ekstern, adalah lembaga diluar organ pemerintahan (Pengawasan eksternal). Dalam pengawasan internal, pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga dibuat khusus oleh pemerintah, seperti Inspektorat jendral departemen atau Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), Badan Pengawasan

Keuangan dan pembangunan (BPKP), Badan Pengawas Keuangan Daerah (Bawasda) dan pengawasan langsung dari atasan. Sedangkan pengawasan eksternal dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga negara seperti: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan dibawahnya. Pengawasan eksternal dapat pula dilakukan oleh masyarakat, orang perorangan, kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa (pers).

Dilihat dari sifatnya, pengawasan pemerintah ada yang bersifat preventif dan ada yang bersifat represif. Pengawasan yang bersifat preventif adalah pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintah yang melanggar hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan untuk menindak perbuatan pemerintah yang sudah dilakukan dengan cara melanggar hukum. Pengawasan represif ini pada dasarnya adalah suatu tindakan Penegakan atau penindakan hukum.

## **2) Penindakan hukum terhadap pungutan liar pada penjualan tiket PT.Pelni Makassar.**

Berdasarkan hasil penelitian penulis selama lima bulan berkaitan dengan penindakan hukum oleh tim saber pungli terhadap penjualan tiket oleh calo di PT.Pelni makassar dapat dipeorleh bahwa, penindakan hukum tidak efektif, karena kasus pungutan liar modus calo di PT. Pelni tidak ada laporan dari masyarakat, kelompok masyarakat (LSM) dan ironisnya tidak ada pengawasan, setidaknya pengawasan melekat secara intern, sehingga budaya praktek pungutan liar modus calo penjualan tiket tetap eksis dan sulit untuk diberantas.

Ketua ombusman perwakilan Sulawesi Selatan dan rombongan, Dr. Aswiwin, S.H.,M.H. Pada saat audensi dengan Lantamal VI yang diwakili Wakil Komandan Kolonel Marinir Marsono S.Ap, selasa 22/02/2022 dengan agenda koordinasi dan kerja sama dalam pengawasan pelayanan publik di perairan Makassar, diakui oleh Aswiwin, bahwa ombusman akan mengakan hukum secara profesional, hanya merasa kesulitan melakukan proses dan menindak lanjuti sebagai bentuk tugas dalam penegakan hukum, khususnya pelayanan publik yang terindikasi praktik pungutan liar modus calo.

Demikian pula, di PT.Pelni sering mendengar adanya pungli modus calo, tapi tidak ada pengaduan baik dari PT.Pelni dan dari masyarakat yang merasa dirugikan. Yang menjadi kendala juga bagi ombusman, adalah masyarakat masih banyak belum memahami peranan lembaga pengawas independen sebagai sarana pengaduan/melaporkan jika merasa dirugikan, dan biasanya selama ini banyak masyarakat langsung melapor/ buat pengaduan ke kepolisian.

Kami dari ombusman berharap kerjasama yang baik dan bersinergi antara masyarakat dan instansi pelayanan publik untuk meningkatkan penegakan hukum. Sebagai lembaga negara independen, tetap kami melakukan inspeksi mendadak, sekali lagi, atas informasi ini pihak ombusman akan lebih tingkatkan lagi pengawasan dan diharapkan kerjasama yang baik dengan instansi terkait dan masyarakat, untuk senantiasa melakukan pengaduan kepada ombusman sehingga bisa diwujudkan penegakan hukum terhadap Goog government.

Upaya pemerintah Indonesia dalam rangka penindakan hukum terhadap pungutan liar dalam pelayanan publik dengan menerbitkan UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2016 Tentang Saber Pungli diakui ada peningkatan fungsi dan peranan pengawasan, penindakan dan proses hukum. Banyak kasus pungli dilakukan operasi tangkap tangan, disidik dan diproses hingga memperoleh vonis pengadilan. Namun dalam pelaksanaan tugas tersebut masih menemui kesulitan-kesulitan dalam penindakan atau penegakan hukumnya, sehingga menyebabkan kegiatan yang dilakukan tidak berjalan secara optimal atau menjadi kurang efektif.

Berdasarkan analisis dari hasil penelitian yang penulis lakukan berkaitan dengan kesulitan-kesulitan yang dihadapi Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (Apip, Ombusman, Penyidik polri, jaksa dan KPK) dalam penindakan hukum pada penjualan tiket melalui calo di PT.Pelni Makassar, diperoleh penjelasan sebagai berikut ;

- a) Tidak adanya undang-undang yang mengatur mengenai pungutan liar akan berimplikasi kepada pelaksanaan hukum. Tidak adanya pengaturan secara pasti ini akan menyebabkan kesulitan dalam penjatuhan pidana atau sanksi, selain itu juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penegakan hukum pungutan liar.

- b) Kurang partisipasi masyarakat melaporkan pungutan liar. Dalam hal ini disebabkan oleh adanya sikap acuh tak acuh dari masyarakat mengenai tindak pidana pungutan liar, masyarakat yang tidak mengetahui Satgas Saber Pungli. Pungutan liar ini telah menjadi budaya yang sudah biasa di dalam kehidupan masyarakat yang merupakan respon dari masyarakat yang menginginkan birokrasi yang tidak berbelit-belit, cepat dan keamanan yang terjamin. Selain sikap acuh tak acuh tersebut banyak juga masyarakat yang tidak mengetahui mengenai Satgas Saber Pungli
- c) Pembuktian dilapangan yang sulit  
Pembuktian mengenai tindak pidana pungutan liar membutuhkan data-data yang sangat sulit dan komprehensif, kecuali apabila pungutan liar tersebut dilakukan secara operasi tangkap tangan (OTT), maka akan lebih mudah juga apabila pungutan liar tersebut dibuktikan ketika tindak pidana itu dilakukan atau segera atau beberapa saat tindak pidana itu dilakukan.
- d) Sarana dan Fasilitas Kurang Mendukung  
Faktor sarana atau fasilitas yang memengaruhi tidak efektifitasnya penegakan hukum kasus pungutan liar yaitu berkas yang tidak lengkap, kurangnya komunikasi antar lembaga, kurangnya sarana/fasilitas dan adanya tugas sampingan para anggota yang tergabung dalam Satgas Saber Pungli kota Makassar.
- e) Kurang Transparan penanganan kasus pungli  
Kurang transparannya dalam penanganan kasus pungli jika ada kasus pada lingkungan pelayanan publik PT. Pelni Makassar. Maksudnya adalah semua berkas penanganan pungutan liar tersebut diminta oleh ombudsman untuk dipelajari terlebih dahulu, sehingga berkas perkara masih belum bisa ditindaklanjuti untuk diproses melalui mekanisme sistem peradilan pidana.
- f) Lemahnya pengawasan intern dari instansi  
Pungutan liar yang terjadi pada PT. Pelni Makassar sesungguhnya tidak akan terjadi apabila pihak Inspektorat sebagai pengawas internal melakukan pengawasan dengan baik, termasuk juga dengan belum adanya tindak lanjut dari penanganan pungutan liar yang telah dilakukan penanganannya oleh Satgas Saber Pungli, seharusnya pihak Inspektorat

menanyakan kepada Dinas perhubungan terhadap perkembangan pungutan liar tersebut sehingga dapat diawasi, ditindaki dan diproses hukum.

g) Tidak adanya sanksi pidana yang dijatuhkan pada pelaku

Dengan belum adanya tindak lanjut dari penanganan pungutan liar yang terjadi pada PT. Pelni, maka tidak diberikan sanksipidana terhadap pelaku yang ditangkap karena melakukan pungutan liar, karena belum diselesaikan melalui mekanisme sistem peradilan pidana. Sanksi yang diberikan hanya administratif saja yang berupa teguran lisan, teguran tertulis, mutasi, pemotongan gaji berkala, penundaan promosi jabatan, hingga dicopotnya pelaku dari jabatan.

### 3. PROSES HUKUM PUNGUTAN LIAR MODUS CALO

#### a. Proses hukum oleh lembaga Kepolisian, Kejaksaan dan KPK

Penegakan hukum adalah upaya tegaknya ide-ide keadilan. Proses hukum sebagai upaya proses perwujudan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Dalam proses hukum tindak pidana bagi pelaku pungutan liar, menjadi kekuatan terakhir apabila upaya lain telah dilakukan.

Berdasarkan wawancara penulis dengan pegawai pelni tingkat rendah, hingga security berstatus out sourcing, tiap dua tahun masa kontrak dan diperpanjang yang meminta namanya tidak ditulis, menuturkan bahwa, “Pungutan liar dilingkungan PT.Pelni Makassar, memang ada yakni menggunakan jasa perantara, bagi kami sebagai pegawai, lebih status kontrak tidak bisa berbuat apa-apa, hanya bertugas sesuai intruksi manajemen saja, karena kami butuh pekerjaan dan gaji”

Ungkapan lain dari penjual Es Teler selama limabelas tahun di Depan kantor PT Pelni Makassar, si.....melihat bahwa banyak calo berkeliaran di Kantor PT.Pelni makassar dan saya tidak pernah mendengar pegawai kantor pelni diproses hukum baik secara administrasi atau proses hukum pidana”

Analisis Penegakan hukum di PT. Pelni, penulis mengalami hambatan melakukan penelitian untuk memperoleh data valid karenamanagemen PT. Pelni tidak bersedia dijadikan instansinya sebagai objek penelitian, sehingga penulis hanya sasar kantor PT.Pelni Bima sebagai petunjuk dan pembanding serta masyarakat yang berkafititas kesehariannya disekitar PT.Pelni Makassar dan anggota masyarakatyang telah



mengalami dan menjadi korban penjualan tiket kapal laut oleh pelaku pungutan liar modus scalo.

Penegakan hukum tindak pidana pungli melalui suatu proses yang panjang dimulai dari penyelidikan, penyidikan oleh kepolisian, penuntutan dan dilanjutkan dengan persidangan yang dipimpin oleh hakim. Proses pemeriksaan perkara dimulai dengan pelimpahan perkara pidana dari penuntutan umum ke pengadilan, kemudian setelah diregistrasikan di panitra muda dengan diberikan nomor perkara, selanjutnya diserahkan kepada ketua pengadilan negeri untuk disimak, ditelaah dan mengambil kebijakan untuk menunjuk dalam suatu bentuk penetapan untuk menetapkan sebagai ketua majelis hakim dan siapa-siapa nama hakim anggota untuk menyidangkan perkara a quo.

Dasar hukum menjerat pelaku pungutan liar diatur dalam beberapa ketentuan perundang-undangan;

a. Penerima suap

Ketentuan Hukum	Ancaman Pidana
UU No.1 Tahun 1980 tentang tindak pidana suap pasal (3)	3 Tahun penjara atau denda sebanyak Rp. 15.000.000,-

b. Pemerasan

Ketentuan Hukum	Ancaman Pidana
Kitab Undang Hukum Pidana Pasal (368)	9 Tahun penjara

c. Pemberian atau menjanjikan pada pegawai negeri atau penyelenggara Negara

Ketentuan Hukum	Ancaman Pidana
UU No.20 Tahun 2001 Tentang perubahan atas UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pembarantasan tindak Korupsi, pasal 5 ayat 1	Pidana penjara paling singkat 1 Tahun, paling lama 5 Tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- dan paling banyak Rp. 250.000.000,-

d. Pegawai negeri atau penyelenggara Negara penerima pemberian janji

Ketentuan Hukum	Ancaman Pidana
UU No.20 Tahun 2001 Tentang perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana korupsi, pasal 5 ayat 2.	Pidana penjara paling singkat 1 Tahun, paling lama 5 Tahun, dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,-dan paling banyak Rp. 250.000.000,-

- e. Pegawai negeri atau penyelenggara negara menerima hadiah/janji diketahui karena kekuasaan/kewenangan

Ketentuan Hukum	Ancaman Pidana
UU No.20 Tahun 2001 Tentang perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana korupsi, pasal 11.	Pidana penjara paling singkat 1 Tahun, paling lama 5 Tahun, dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,-dan paling banyak Rp. 250.000.000,-

- f. Pegawai negeri atau penyelenggara negara penerima gratifikasi

Ketentuan Hukum	Ancaman Pidana
UU No.20 Tahun 2001 Tentang perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana korupsi, Pasal 12.	Pidana penjara paling singkat 4 Tahun, paling lama 20 Tahun, dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,-dan paling banyak Rp.1.000.000.000,-

- g. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri

Ketentuan Hukum	Ancaman Pidana
UU No.20 Tahun 2001 Tentang perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana korupsi, Pasal 12 e.	Pidana penjara paling singkat 1 Tahun, paling lama 5 Tahun, dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- dan paling banyak Rp. 250.000.000,-

- h. Pemberi hadiah/janji pegawai negeri atau penyelenggara negara karena kekuasaan/kewenangan

Ketentuan Hukum	Ancaman Pidana
UU No.20 Tahun 2001 Tentang perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana korupsi, Pasal 12 e.	Pidana penjara paling lama 3 Tahun dan denda paling banyak Rp. 150.000.000,-

- i. Perbuatan tercela

Ketentuan Hukum	Ancaman Pidana
PP No. 53 Tahun 2010 Tentang disiplin pegawai Negeri sipil.	Pemberhentian dengan tidak hormat, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.

Dalam rangka penanggulangan kejahatan pungutan liar modus calo, pada hakikatnya merupakan fungsionalisasi hukum pidana, sesuai dengan sumber dan ruang lingkup wewenang APIP, Saber Pungli, kepolisian, kejaksaan dan penyidik KPK, maka dalam merumuskan bentuk-bentuk wewenangnya sebaiknya ditinjau dari rumusan tugas-tugas yang secara universal, maka upaya pemberantasan pungutan liar dapat dilakukan melalui beberapa kegiatan seperti:

1. Meningkatkan pelayanan publik berupa memangkas jalur birokrasi, memberlakukan budaya antri (*queueing culture*), memasang tarif yang berlaku terkait dengan pembayaran pelayanan, serta transparan.
2. Mengedukasi masyarakat dalam bentuk kampanye publik untuk tidak memberikan tips kepada petugas pelayanan, mau mengantri dengan tertib untuk mendapatkan pelayanan, tidak membeli tiket melalui perantara (calo)
3. Kontrol dari atasan langsung sesering mungkin
4. Adanya inspeksi berkala dari pihak atasan/APIP. Pengawasan dari siber pungli dan tindakan hukum dari kepolisian dan kejaksaan serta proses hukum di Pengadilan.

Bagir Manan, menjelaskan, sebagai upaya untuk meningkatkan pemberdayaan terhadap penerapan hukum oleh penegak hukum, langkah-langkah yang diperlukan, antara lain, yaitu:

1. Peningkatan kualitas dan kemampuan aparat penegak hukum yang lebih profesional, berintegritas, berkepribadian, bermoral tinggi;
2. Perlu dilakukan perbaikan-perbaikan sistem perekrutan dan promosi pegawai, pendidikan dan pelatihan, serta mekanisme pengawasan yang lebih memberikan peran serta yang besar kepada masyarakat terhadap perilaku aparat penegak hukum;

Berdasarkan hasil observasi penulis dilapangan bahwa pungutan liar melakukan aksi-aksi kejahatan ditinjau dari aspek sosiologi dan lingkungan strategi diakibatkan oleh dampak degradasi dibidang sosial budaya yang tergambar antara lain :

1. Meningkatnya sikap apatisme masyarakat seiring dengan menurunnya apresiasi masyarakat baik kepada substansi maupun struktur hukum yang ada. Hal ini tercermin dari peristiwa-peristiwa yang terjadi di masyarakat. Seperti maraknya calo yang berkeliaran di PT.Pelni Makassar baik pada saat penjualan tiket di loket maupun pada saat loket tertutup, para calo tetap beraktifitas.
2. Menurunnya kesadaran masyarakat akan hak dan kewajiban hukum sebagai warga negara. Kesadaran masyarakat terhadap hak dan kewajiban hukum tetap mensarankan antara lain tingkat pendidikan yang memungkinkan untuk dapat memahami dan mengerti berbagai permasalahan yang terjadi. Rendahnya

tingkat kesadaran hukum masyarakat tidak terlepas dari kualitas aparat penegak hukum yang kurang profesional dalam menjalankan peran dan fungsinya, sehingga penerapan hukum pada berbagai lapisan masyarakat kurang optimal yang berdampak rendahnya tingkat pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang hukum serta kaitannya dengan hak dan kewajiban sebagai warga negara.

3. Meningkatkan pengawasan langsung secara berkala dari atasan, berdayakan Aparat Pengawas Internal Pemerintah, Satuan siber pungli dan proses hukum secara transparan untuk memudahkan partisipasi masyarakat dalam rangka pengawasan dan pembenahan terhadap sistem manajemen dan administrasi di lingkungan PT.Pelni Makassar secara terpadu.
4. Meningkatkan pembinaan terhadap integritas moral yang tinggi, sikap perilaku dan pemberdayaan kemampuan dan keterampilan pegawai yang proporsional.

#### **b. Proses Hukum oleh Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar**

Satuan tugas sapu bersih pungutan liar, yang disebut satgas saber pungli yang diterbitkan dengan Peraturan Presiden Ir.Joko Widodo No. 87 Tahun 2016 sebagai langkah serius pemerintah untuk memberantas kejahatan pungli. Tugas dan wewenang satuan tugas sapu bersih pungli tidak hanya dilakukan diluar institusi penegak hukum, tapi juga menysasar kepada lembaga Penegakan hukum itu sendiri (APIP, Polisi, Jaksa, Hakim dan KPK).

Peranan tim saber pungli sebagai upaya proses hukum dalam tindak pidana pungutan liar dalam pelayanan publik hanya sebatas menerima pengaduan dan memproses administrasi untuk diteruskan kepada kepolisian untuk di proses pidananya. Penegakan hukum yang dimaksud adalah upaya mencegah, mengedukasi dan mensosialisasi, dalam hal ini satgas saber pugli lebih berupaya dalam menanggulangi tindak pidana pungutan liar secara preventif disetiap instansi yang telah ditetapkan oleh satgas inteljen.

Dalam menjalankan tugasnya, berdasarkan pasal 3 PerpresNo.87 Tahun 2016 satgas saber pungli memiliki tugas sebagai berikut:

- a. Membangun sistem pencegahan dan pemeberantasan pungutan liar;
- b. Melakukan pengumpulan data dan informasi dari kementerian/lembaga dan pihak lain yang terkait dengan menggunakan informasi;

- c. Mengoordinasikan, merencanakan, dan melaksanakan operasi pemberantasan pungutan liar;
- d. Melakukan operasi tangkap tangan (OTT);
- e. Memberikan rekomendasi kepada pimpinan kementerian/lembaga serta kepala pemerintah daerah untuk memberikan sanksi pelaku pungutan liar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- f. Memberikan rekomendasi pembentukan dan pelaksanaan tugas unit saber pungli disetiap instansi penyelenggara pelayanan publik kepada pimpinan kementerian/lembaga dan kepala pemerintah daerah;
- g. Melaksanakan evaluasi kegiatan pemberantasan pungutan liar.

## **B. FAKTOR – FAKTOR PENYEBAB PENYELENGGARA NEGARA MELAKUKAN PUNGLI**

Dalam proses pelayanan publik, pada umumnya posisi masyarakat sangat rentan menjadi korban pungutan liar karena daya tawar yang rendah (keterpaksaan). Masyarakat “dipaksa” menyerahkan sejumlah uang tambahan karena ketidakefektifan lembaga pengawas intrn seperti Pimpinan dan aparat pengawas intern pemerintah (APIP). Sedangkan lembaga ekstern yang diharapkan independensinya, seperti satuan saber pungli (Ombusman, Polisi, Jaksa, TNI), LSM juga tidak bisa berbuat apa-apa karena tidak ada pengaduan dari masyarakat. Khusus penyelenggara negara dalam pelayanan publik di PT.Pelni Makassar berdasarkan pengalaman penulis membeli tiket melalui calo sangat mudah, lancar, tampaknya seperti ada pembiaraan yang secara sengaja terstruktur dan sistimatis serta masif.

Penyelenggara negara dalam pelayanan publik di PT.Pelni Makassar, bahwa pungutan liar dilakukan oleh petugas layanan publik kategori kelas rendah, petugas status kontrak dan our sourcing dengan metode kerja sama dengan calo. Motifnya adalah untuk menambah penghasilan akibat gaji resmi birokrat rata-rata masih tergolong rendah. Bila birokrasi tingkat tinggi bisa melakukan korupsi untuk menambah penghasilan, maka birokrasi tingkat rendah melalui pungutan liar modus calo.

Anis Baswedan (Gubernur DKI, Berita satu.com, 16.11.2021) membeberkan tiga penyebab pungutan liar (pungli) umumnya yang terjadi dalam pelayanan publik. Ketiganya yakni, kebutuhan, keserakahan hingga penyalahgunaan sistem. Menurutnya keserakahan merupakan faktor yang tidak ada obatnya. Hal ini disampaikan Anis usai melakukan pencaanangan dan penandatanganan komitmen jakarta kota bebas dari pungli



yang dihadiri Menkopulhukam, Inspektorat pengawasan umum polri, Kpolda Metro Jaya, Pangdam Jaya, Ketua Ombusman Perwakilan DKI. Dalam penjelasan lanjutannya, “Keserakahan ini tidak ada obatnya. Itu bisa dihentikan dengan rasa takut, Insya Allah akan memeberikan efek jera”.

Terkait faktor “penyalahgunaan sistem”, kata Anis, pihaknya sudah mengantisipasi dengan menerapkan sistem digitalisasi dalam proses perizinan dan pelayanan publik. Sedangkan pada faktor “kebutuhan”, seluruh jajaran di DKI Jakarta diberikan tunjangan yang mencukupi untuk hidup layak di Jakarta. Jadi faktor kebutuhan yang dijadikan faktor penyebab tidak berdasar karena sudah dicukupi.

Berdasarkan hasil penelitian dan telaah beberapa pendapat ahli hukum, termasuk teori-teori hukum, penulis merumuskan bahwa faktor-faktor penyebab pungutan liar modus calo di PT. Pelni makassar diklasifikasikan dalam dua faktor, yakni 1. faktor intern dan 2. faktor ekstern :

### **1. Faktor Intern**

Faktor Intern adalah faktor-faktor yang diakibatkan lahir dari dalam intitusi itu sendiri dan dari dalam diri seseorang atau individu yang biasanya berupa sikap, juga sifat yang melekat pada diri sesorang.

Terdapat beberapa faktor intern yang menyebabkan seseorang melakukan pungutan liar:

#### **1)Faktor Individu Pelaku**

Faktor individu adalah oknum pegawai PT.Pelni selaku penyelenggara negara tidak memiliki karakter intergritas yang tinggi akan tanggung jawab sebagai peyelenggara negara dalam pelayanan publik secara optimal dan profesional.Menurut M.Taufik Manager PT.Pelni Bima yang diwawancarai pada tanggal 18 Desember 2021 (wawancara ini sebagai pembanding, dilakukan karena pihak managemen Pelni Makassar tidak bersedia intitusinya dijadikan objek penelitian), Ia menjelaskan bahwa :

“jika pungutan liar merupakan tindakan oknum yang tidak pantas terjadi dalam penjualan tiket, karena para pegawai (receptionist) loket tiket adalah sumber daya manusia yang diseleksi dengan ketat, disertai gaji dan tunjangan-tunjangan yang dinilai cukup, sehingga kecil kemungkinan untuk melakukan pungutan liar, apalagi penjualan tiket dengan sistem on line, bisa dibeli di swalayan-swalayan ternama, travel-travel agen bermitra, atau langung di loket Pt.Pelni dengan sistem pembayaran melalui ATM,Credit Card (debit langsung)”.

Selanjutnya Dia menjelaskan, apabila benar terjadi praktik pungutan liar modus calo di PT.Pelni Makassar.

“saya yakin faktor utamanya bersumber dari diri pelaku (oknum pegawai). Alasannya, karena aplikasi sistem penjualan tiket didukung oleh sarana dan prasarana yang canggih, sehingga hampir tidak ada celahnya bagi pegawai melakukan pungli modus calo. Tetapi tidak taulah kalau situasi di Makassar. Dan secanggih apapun sistem tersebut dipraktikan, karena aplikasi dan kecanggihan sistem dibuat oleh manusia, tentu pastilah bisa diacak secara samar-samar, kemudian seolah-olah data valid, apalagi tidak ada pengawasan melekat dari atasannya langsung”.

Moh.Taufik tidak membantah bahwa gaya hidup hedoinisme dan persaingan antar pegawai kerap terjadi. Inilah menyebabkan timbulnya keinginan yang lebih besar daripada kemampuan untuk memenuhi, pasak besar dari pada tiang. Walaupun sebenarnya untuk pegawai sendiri, sumber penerimaannya bisa dikatakan cukup, karena selain gaji pokok, ada tunjangan dan honor lembur, tetapi itu dirasakan belum mencukupi.

- 2) Penyalahgunaan wewenang, jabatan atau kewenangan seseorang dapat melakukan pelanggaran disiplin oleh oknum yang melakukan pungutan liar.
- 3) Faktor mental, Karakter atau mentalitas perilaku dari pada seseorang dalam bertindak dan mengontrol dirinya sendiri.
- 4) Faktor ekonomi, Penghasilan yang bisa dikatakan tidak mencukupi kebutuhan hidup, tidak sebanding dengan tugas/jabatan yang diemban membuat seseorang terdorong untuk melakukan pungli.
- 5) Faktor Budaya (legal culture). Budaya hukum mempunyai peran yang sangat penting dalam penegakan hukum pungutan liar dan calo, karena hukum sangat ditentukan oleh budaya hukum yang berupa nilai, pandangan serta sikap dari masyarakat yang bersangkutan, jika budaya hukum diabaikan, maka akan terjadi kegagalan sistem hukum modern dan menimbulkan berbagai modus-modus pungutan liar baru. Dalam rangka penegakan hukum pidana di Indonesia, diperlukan peningkatan kualitas peran budaya hukum antara lain melalui budaya perilaku yang profesional para aparat penegak hukum, pendidikan dan pembinaan perilaku individu dan sosial yang luas tidak hanya aparat penegak hukum namun semua elemen masyarakat dan pemerintah. Dengan adanya peran budaya hukum yang berakar dari nilai-nilai luhur yang dijunjung tinggi dan dihayati bangsa Indonesia, maka hukum yang ditegakkan menjadi suatu sarana perlindungan kepentingan masyarakat dan sarana pengawasan masyarakat yang efektif dan efisien.
- 6) Lemahnya sistem kontrol pengawasan oleh atasan.

7) Faktor Kesempatan. Faktor kesempatan ini erat kaitannya dengan pegawai dengan masyarakat. Ketika masyarakat yang mengalami kesulitan membeli tiket karena disebabkan urusan mendadak, tidak sempat beli tiket atau membooking tiket jauh hari sebelumnya, maka pada saat ada tawaran dari calo (perantara) selalu memenuhinya tanpa mengkritisi terlebih dahulu permintaan tersebut.

Seperti wawancara yang dilakukan dengan seorang mahasiswa Universitas Islam Negeri Alaudin Makassar, Muhammad Ramdani sappawali, jurusan Tadris Ipa, tinggal di samata Gowa, Karena baru mengalami pulang naik kapal laut, kebingungan mencari tiket kapal laut rute Makassarar-Bajo-Bima-Lembar-Ana-Banoa karena loket pelni sudah ditutup dan fool booking. Seseorang menghampirinya menawarkan jasa bisa membantu pengadaan tiket. Karena dalam posisi dilematis, tanpa pikir panjang menyanggupi tawaran tersebut tanpa mengkritisi terlebih dahulu penawaran tersebut, Berikut penjelasannya;

“Apa boleh buat Bang meskipun harga tiket normal Dua ratus sepuluh ribu rupiah pertiket dan meminta satu tiket tambahan tuju puluh lima ribu rupiah dikali enam tiket, total yang saya bayar satu juta dua ratus enam puluh ribu rupiah ditambah empat ratus lima puluh ribuh rupiah, sehingga nominalnya satu juta tuju ratus sepuluh ribu rupiah. Jujur sulit saya terima bang, tapi sifatnya urgensi, mau tidak mau saya penuhi”.

Kesempatan melakukan pungutan liar juga datang dari pegawai perhubungan laut yang memiliki otoritas kelayakan perjalanan dan sejumlah dokumen pelni memiliki aviliasi dan seperti mendapat prioritas khusus. Ketika ada keluarga, kolega sejawat oknum atau masyarakat kenal dengan oknum meminta bantuan tiket kapal , ironis sekali, sangat mudah hanya lewat sms atau handle talky (HT), semuanya lancar dan telah menjadi rahasia umum.

Berikut wawancara dengan Bapak Syarifuddin SE. Kasi Gamat (penjagaan dan penyelamatan) Perhubungan laut:.

“Berbicara pungutan liar, gratifikasi bahkan kolusi, korupsi dan nepotisme dalam pelayanan publik di PT. PELNI dan pelabuhan tidak bisa terelakan. Praktik semacam itu sulit dihindari, karena disatu sisi penegakan dan penerapan hukum harus dijalankan tapi pada sisi lain kebutuhan yang dilandasi sifat tolong menolong kepada masyarakat yang membutuhkan tiket”. Selanjutnya dia mengatakan, “ketika ada sanak saudara, kerabat atau masyarakat lain yang membutuhkan dan kesulitan tiket karena jatah penjualan di Pelni dan travel agen bermitra sudah tutup, maka kami tinggal menghubungi PT.Pelni, dan semuanya lancar”.

Faktor kesempatan inilah yang menurut peneliti, merupakan faktor pendukung utama langgengnya pungli di PT. PELNI Makassar dan ditunjang pula secara sistemik dan terstruktur perilaku Kolusi, korupsi dan Nepotisme penyelenggara negara, akibatnya pungutan liar tumbuh subur dan sulit diberantas.

## 2. Faktor Ekstern

Faktor Ekstern adalah Faktor-faktor yang asalnya dari luar institusi dan faktor yang berasal dari luar diri seseorang atau individu yang meliputi pengaruh lingkungan disekitarnya dan pengaruh masyarakat umum.

Pada sisi lain masyarakatpun kerap turut berkontribusi terhadap tumbuh subur praktek pungutan liar dengan cara membiasakan memberi uang tanpa mampu bersikap kritis, melakukan penolakan pembayaran diluar dari biaya resmi. Selain dari itu posisi masyarakat yang berada pada situasi antara harapan dan kenyataan menjadi lahan empuk bagi pegawai yang bermental koruptif menjadi faktor pendorong suburnya perilaku koruptor dalam pungutan liar.

Fakta kasus: berdasarkan hasil wawancara di lokasi PT.Pelni dengan Syamsuddin calon penumpang kapal KM.BINAIYA rute Makassar-Bima, tidak sempat membeli tiket melalui loket resmi Pelni Makassar atau travel agen mitra resmi PT. Pelni Makassar karena disebabkan tidak ada kepentingan (pleaning) melakukan perjalanan, namun, tiba-tiba informasi keluarga dari Bima mengkhabarkan berita duka, Ayahanda Syamsuddin meninggal dunia, sehingga mendadak membeli tiket. Praktis Tapi tidak bisa pula serta merta dikatakan masyarakat yang membuka kran praktik pungli modus calo, namun karena posisi masyarakat yang dilematis, antara kebutuhan dan kepatutan yang menggiring masyarakat tersudut dalam ketidakberdayaan, melainkan pasrah, yang penting bagaiman tujuannya bisa melakukan perjalanan., tidak ada tiket terjual baik diloket resmi PT.Pelni atau Travel agen mitra PT.Pelni dan alasan sudah pool dan ditutup.

Syamsuddin pasrah dan putus harapan, kemudian memperoleh informasi dari sanak famili bisa melalui calo meski “dipaksa” menyerahkan sejumlah uang tambahan. Berikut petikan hasil wawancara, yakni:

“saya benar-benar dalam situasi yang kalut, kemana-mana sudah berusaha mencari tiket, bahkan langsung ke loket Pelni, semua jawaban tutup, habis. Meskipun kecewa, dongkol, marah terpaksa saya harus membeli tiket melalui jasa calo dengan harga dua kali lipat plus uang tip untuk calo. betul-betul saya tidak habis berpikir”.

Budaya (*culture*) "memberi" masyarakat untuk memperlancar urusan dengan birokrat susah untuk dihilangkan karena telah berlangsung selama berabad-abad, sejak zaman feodal, masyarakat sudah terbiasa "memberi" upeti kepada raja dan aparat kerajaan.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis peroleh bahwa faktor-faktor ekstern penyebab yang mendorong perilaku penyelenggara negara cenderung melakukan pungutan liar modus calo di PT.Pelni Makassar, yakni :

- 1) Faktor mental, karakter atau kelakuan dari pada seseorang dalam bertindak dan mengontrol dirinya sendiri.
- 2) Rendahnya pengawasan external dari masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, merupakan sebagai akibat dari ketidakjelasan standar dan prosedur pelayanan, serta prosedur penyampaian keluhan pengguna jasa pelayanan publik. Karena itu tidak cukup dirasakan adanya tekanan sosial yang memaksa penyelenggara pelayanan publik harus memperbaiki kinerja mereka. Ironisnya justru masyarakat ikut berpartisipasi membuka kran bagi penyelenggara negara melakukan pungutan liar.
- 3) Faktor ekonomi, penghasilan yang bisa dikatakan tidak mencukupi kebutuhan hidup tidak sebanding dengan tugas/jabatan yang diemban membuat seseorang terdorong untuk melakukan pungli.
- 4) Faktor politik merupakan salah satu penyebab terjadinya pungli. Hal ini dapat dilihat ketika terjadi instabilisasi politik, kepentingan politis para penguasa kekuasaan, bahkan ketika meraih dan mempertahankan kekuasaan.
- 5) Faktor Kultural dan budaya organisasi yang terbentuk disuatu lembaga pelayanan publik yang berjalan terus menerus terhadap pungutan liar modus calo dan penyuapan dapat menyebabkan pungutan liar sebagai hal yang biasa.
- 6) Belum berjalannya desentralisasi kewenangan secara efektif.
- 7) Faktor hukum bisa dilihat dari dua sisi, disatu sisi dari aspek perundang-undangan, dan pada sisi lain lemahnya pengawasan dan penegakan hukum.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. KESIMPULAN**

Hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum terhadap praktik pungutan liar modus calo di PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar tidak efektif, karena penegakan hukum yang terdiri dari tiga sistem yaitu pengawasan, penindakan, dan proses hukum tidak efektif, karena dipengaruhi oleh faktor- faktor sebagai berikut :

1. Faktor intern adalah faktor yang disebabkan tidak berfungsinya sistem pengawasan secara internal dari pejabat yang ditunjuk yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan baik secara rutin atau sistem berkala. Pejabat yang dimaksud adalah atasan langsung pegawai dan pejabat internal yakni Inspektorat atau sekarang populer dengan istilah Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda).
2. Faktor intern lain penyebab perilaku pegawai dalam pelayanan publik melakukan pungutan liar adalah faktor individual yang tidak memiliki karakter dan integritas yang tinggi akan tanggung jawab sebagai penyelenggara negara dalam pelayanan publik secara optimal dan profesional.
3. Sedangkan faktor ektern adalah tidak maksimalnya lembaga pengawas independen seperti Ombusman, dan tim saber pungli.
4. Kebiasaan buruk sebahagian masyarakat tidak mengikuti prosedur antrian pembelian tiket jalur resmi dan kurang kesadaran masyarakat melakukan pengaduan bila ada indikasi pungutan liar kepada lembaga independen dan cenderung melakukan suap terhadap pegawai tanpa mau bersikap kritis untuk menolak pembayaran lebih.

#### **B. SARAN-SARAN**

1. Diharapkan kepada pihak Managemen PT.Pelayaran Nasional Indonesia Makassar, meningkatkan pengawasan melekat (pekat) dan intensif membangun kerja sama dengan lembaga pengawasIndependen seperti Saber Pungli, Ombusman untuk memudahkan partisipasi masyarakat dalam rangka pengawasan dan pembenahan terhadap sistem pelayanan publik secara optimal.



2. Diharapkan kepada masyarakat merubah kebiasaan untuk tidak berperilaku memberi uang tanpa mampu bersikap kritis, melakukan penolakan pembayaran diluar biaya resmi.
3. Diharapkan pula kepada masyarakat, terutama yang berada pada posisi dan situasi antara harapan dan kenyataan (objek) yang dijadikan sasaran empuk bagi oknum penyelenggara negara yang bermental koruptif, harus berani melaporkan dan membuat pengaduan kepada pengawas intern dan lembaga independen (Saber pungi dan Ombusman serta Polisi yang memiliki kewenangan pro justitia melakukan proses hukum).



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU DAN KAMUS

- Ahmad Ali: 2010. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*. Vol.1. Kencana Jakarta.Hal.375.
- Aminuddin Ilmar: 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*,. Prenadamedia Group (Devisi Kencana),Jakarta.
- Asikin Zainal: 2012. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Rajawali Press.Jakarta
- Bagir Manan: 2005. *Penegakan Hukum Yang Berkeadilan. Varia Peradilan*. No.241, jakarta.
- Baso Madiung. 2019. *Sosiologi Hukum (Suatu Pengantar)*..Cetakan ke 2.CV. Sah Media. Makassar.
- \_\_\_\_\_ 2020.*Filsafat Hukum*, Cetakan ke 2. 2020. Cv. Sah Media. Makassar
- Batara Surya, dkk , 2019. *Pedoman Penulisan Tesis dan Desertasi*. Program Pasca Sarjana Universitas Bosowa, CV. Sah Media, Makassar.
- Bernard L.Tanya.2013, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia, Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Dedy Mulyana, 2006.*Metode Penelitian Kualitatif*, PT.Remaja Rosakarya, Bandung.
- L.P.Sinambela : 2006, *Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan dan Implementasi*: Sinar Grafita ofset, Samudra Keadilan Vol.12 No.2.
- Ruslan Renggong,.2019, *Hukum Pidana Khusus (Memahami Delik-Delik diluar KUHP)*, Prenada,MediaGroup, Jakarta 13220.
- Syamsuddin Passamai, 2009, *sosiologi dan sosiologi Hukum (Suatu Pengetahuan perkatis dan terapan )*, PT.Umi Toha, Ukhwa Grafitika, Makassar
- Satjipto Rahardjo, 1985. *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Alumni Bandung.
- \_\_\_\_\_ : 2009. *Penegakan Hukum sebagai Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta. Hal.25
- \_\_\_\_\_ : 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, PT.Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Soegijatna Tjakranegara.1995. *Hukum Pengangkutan barang dan Penumpang*. Jakarta Rineka Cipta
- Soerjono Soekanto: 2019, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Depok.
- \_\_\_\_\_ 2009, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Cet. Ke 42, CV. Rajawali Jakarta

- \_\_\_\_\_1989*Mengenal sosiologi hukum*, citra aditya bakti, bandung. hal.11
- \_\_\_\_\_1983, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung.
- \_\_\_\_\_2008.*Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Solahudin, 2008.*Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Acara Pidana, Perdata (KUHP, KUHAP, & KUHPdt)*. Visimedia. Jakarta. Cet. 1.
- Standar Operasional Prosedur PT, Pelni *Tentang Pengangkutan Penumpang*
- Tjandra Sridjaja Prajonggo, 2010. *Sifat Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Indonesia Lowyer Club, Surabaya. hlm 2-3

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 sebagaimana telah dirubah dan ditambah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 *Tentang Pelayanan Publik*
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 *Tentang Siber Pungli*
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI No.35 Tahun 2012, *Tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan*
- Fokusmedia, Tim redaksi. 2008. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Fokusmedia. Bandung.

### **MAKALAH/JURNAL**

- Galih, Prasetyo, Antonius, 2016. *Memberantas Pungli Secara Sistemik*, Inagara Magazin, Vol. 1. No.2, Desember 2016
- <http://majalahkartini.co.id/berita/peristiwa/saber-pungli-program-pemerintah-sapu-bersih-pungli>. diakses pada tanggal 13 September 2021
- Jimli Assidiqei, [http://w.w.w.jimly.com/makalah/namafile/56/penegakan hukum.pdf](http://w.w.w.jimly.com/makalah/namafile/56/penegakan%20hukum.pdf). 2018

Moh. Toha Solahuddin. 2016. *Pungutan Liar dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*, Majalah Paraiatte. Vol. 26, Triwulan III

Zaky Yamani : 2019, *calo, percaloan, makelar dan birokrasi*,

## WEBSITE

Hisam Syam, 2016 – 2018. *Pengertian Pungli dan Faktor Penyebabnya*. sumber <https://www.dosenpendidikan-pungutan-liar-pungli-pengertian-faktor-penyebab-tindak-pidana/>, diakses pada 19 Agustus 2021.

Nursam: 2018, *Penyebab Korupsi*, [http://nursam.sunan.ampel.ac.id/?p=Eko Budi S/Prof.Dr.Nur Sam, M.Si](http://nursam.sunan.ampel.ac.id/?p=EkoBudiS/Prof.Dr.NurSam,M.Si). diakses tanggal 12.

<https://www.antarane.ws.com>. Saber Pngli

Tittenbrun, J. (2013). *Talcott Parsons' Economic Sociology, International Letter of Social and humanistic Sciences*,

13 <https://doi.org/10.18.052/w.w.w.scipress.com/ilshs.13.20>.

<https://www.antarane.ws.com>. saber.pungli.2020

[http://Nursam.Sunan –ampel.c.c.i.d/?p=eko.budi.s/prof.Dr.Nursam.M.Si](http://Nursam.Sunan-ampel.c.c.i.d/?p=eko.budi.s/prof.Dr.Nursam.M.Si).

Penyebab Korupsi, (sumber [http://nursyam.Sunan-Ampel.ac.id/?p=,Eko Budi S/Prof.Dr. Nur Sam,M.Si](http://nursyam.Sunan-Ampel.ac.id/?p=,EkoBudiS/Prof.Dr.NurSam,M.Si), diakses pada tanggal 12 Nopember 2018).