

Pungli, Beban Setengah Abad

Wahyudi Kumorotomo

Pungli (pungutan liar), akronim yang mewakili buruknya birokrasi publik Indonesia, kembali menyeruak ke ruang wacana di tanahair. Ini karena Presiden Joko Widodo menyempatkan diri untuk hadir dalam operasi tangkap-tangan terhadap pelaku pungli di Kemenhub, hampir bersamaan dengan dibentuknya OPP (Operasi Pemberantasan Pungli) yang belakangan diubah lagi dengan istilah yang lebih menggetarkan: Saber Pungli (Sapu Bersih Pungutan Liar).

Kegeraman Presiden sebenarnya merupakan representasi dari keluhan warga Indonesia yang selalu diharuskan membayar lebih dari ketentuan ketika berurusan dengan lembaga publik. Istilah dan fenomena pungli sudah menjadi bagian dari kosakata birokrasi di republik ini selama lebih dari setengah abad. Maka pertanyaan yang perlu dijawab adalah: Apa yang selama ini telah dilakukan setelah beberapa kali pergantian rejim pemerintah? Mengapa birokrasi publik di Indonesia belum juga berhasil keluar dari kubangan pungli? Apa saja prasyarat yang harus dipenuhi bagi keberhasilan pemberantasan pungli?

Pada masa peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru, Letjen Ahmad Yani yang ketika itu menjadi Kepala Staff Komando Operasi Tertinggi kabinet Ampera memerintahkan kepada semua aparat untuk mencegah berbagai pungutan yang tidak ada dasar ketentuannya. Timtas Korupsi yang dibentuk pada tahun 1967 pada dasarnya dimaksudkan untuk mencegah pungli pada masa pemerintahan Orde Baru di bawah presiden Soeharto. Demikian pula Komisi Empat anti-korupsi yang dibentuk tahun 1970 dan diketuai oleh Wilopo.

Upaya pemberantasan pungli seperti memperoleh momentum kuat dengan terbentuknya Opstib (Operasi Tertib) di bawah pimpinan Laksamana Sudomo yang gaya kepemimpinannya kontroversial. Serangkaian inspeksi mendadak (Sidak) dilakukan untuk mengungkap pungli dalam berbagai bentuk pelayanan publik yang dikeluhkan oleh rakyat. Namun karena mekanisme penertiban yang sifatnya sporadis dan komitmen pemerintah yang tidak terlalu kuat, perilaku pungli tidak banyak berubah.

Pada masa rejim transisi di bawah presiden Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati, tidak banyak upaya serius dari pemerintah untuk memberantas korupsi karena semuanya sudah sangat sibuk dengan persoalan instabilitas politik. Tetapi pada masa pemerintahan presiden Megawati, tonggak sejarah pemberantasan korupsi di Indonesia tercipta melalui UU No.30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebagian dari kasus-kasus korupsi yang tidak banyak tertangani oleh Polri dan Kejaksaan dapat diselesaikan oleh KPK. Hanya saja, karena fokus utama KPK adalah menangani dengan operasi tangkap-tangan pada sejumlah korupsi pejabat publik yang cukup besar, masalah pungli belum menjadi perhatian pokok.

Selama dua periode pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kendatipun dukungan rakyat terhadap KPK sangat kuat, komitmen pemerintah juga mengalami pasang-surut. Kasus "cicak vs. buaya" dan banyaknya pejabat politik yang tertangkap KPK menunjukkan bahwa komitmen pemerintah masih belum bisa menekan angka korupsi secara signifikan. Dengan pertimbangan bahwa kegagalan diakibatkan lemahnya jajaran penegak hukum, pada tahun 2009 dibentuk Satgas Pemberantasan Mafia Hukum yang diketuai Kuntoro Mangkusubroto. Langkah ini pun terbukti kurang efektif karena ternyata ada saja hakim, jaksa, dan pejabat polisi yang

tersangkut korupsi. Belum lagi masalah pungli yang tetap saja menjangkiti birokrasi pelayanan publik di Indonesia.

Bukan pelicin

Apapun strategi yang akan dilakukan untuk mewujudkan sistem pelayanan publik yang bersih dari pungli, kegagalan selama ini hendaknya mengajarkan bahwa pemberantasan tidak mungkin dilakukan secara parsial. Pendekatan holistik harus menjadi acuan pokok. Operasi tangkap-tangan terhadap pelaku pungli mestinya hanya merupakan bagian kecil dari strategi nasional yang lebih besar. Perubahan kebijakan yang mendasar dan konsistensi dalam implementasi hendaknya menjadi pedoman jika pemerintah tidak ingin mengulangi kesalahan strategi yang sama.

Dalam wacana di banyak negara berkembang, pungli sering disebut sebagai korupsi kecil-kecilan (*petty corruption*). Karena pungli dilakukan oleh aparat di tingkat paling operasional, nilai uang yang diperoleh aparat relatif kecil, dan bagi warga bisa menjadi terobosan untuk mempercepat berbagai urusan, banyak yang melihat bahwa pungli bukan merupakan perkara serius. Membayar pungli sering disebut sebagai membayar pelicin (*grease money*). Inilah kesalahan konseptual yang mengakibatkan lemahnya strategi dan konsistensi melawan pungli. Pungli adalah masalah yang sangat serius bagi ekonomi sebuah bangsa. Maka asumsi bahwa pungli adalah pelicin harus dibuang jauh-jauh. Sebaliknya, pungli adalah penghambat utama dalam penciptaan standar pelayanan yang transparan, rasional, dan akuntabel.

Douglass North (1991), pakar peraih Nobel yang membahas *institutional economics* menjelaskan secara gamblang bahwa perkembangan ekonomi sebuah bangsa sangat ditentukan oleh institusi yang bersifat formal (konstitusi, peraturan, hak cipta) maupun informal (adat, tradisi, kebiasaan, pedoman perilaku). Selama institusi itu menjadi kendala bagi terciptanya transaksi yang efisien, objektif, transparan dan akuntabel, selama itu pula ekonomi bangsa yang bersangkutan tidak akan efisien dan tidak akan mampu bersaing secara global.

Ada lebih dari cukup bukti yang menunjukkan bahwa pungli merupakan kendala pokok bagi Bergeraknya ekonomi modern. Biaya logistik pelabuhan mencapai 27 persen dari komponen biaya produksi di Indonesia, angka yang lebih tinggi dibanding rerata negara ASEAN yang berkisar 15 persen. Ini adalah akibat langsung dari pungli. Sejak barang keluar dari pabrik, transportasi darat menuju pelabuhan, pengurusan dokumen ekspor hingga bongkar-muat barang, ada sekian banyak titik pungli yang menambah mahalnya ongkos produksi secara keseluruhan.

Yang memprihatinkan lagi, pungli terdapat pada hampir semua titik pelayanan publik yang melibatkan interaksi antara warga dengan aparat. Untuk menggunakan kendaraan bermotor, terdapat pungli dalam pengurusan SIM, STNK, BPKB, dan uji kir kendaraan. Untuk mencari pekerjaan, terdapat pungli bagi para pencari kerja atau pendaftar PNS. Juga bagi calon TKI yang akan mengurus paspor dan izin kerja hingga pemerasan terhadap TKI yang pulang ke tanahair. Urusan bea-cukai, perpajakan, pertanahan, dan izin bongkar-muat barang di pelabuhan adalah urusan yang masih terkenal sebagai sarang pungli. Pada tahun 2014, ICW menemukan sekitar 30 jenis pungli di bidang pendidikan dalam bentuk uang masuk, uang gedung, uang ujian, lembar karya siswa, buku paket, hingga biaya ekstra-kurikuler. Meskipun banyak Pemda yang telah menerapkan sistem pelayanan perizinan satu-atap, urusan perizinan seperti HO, IMB, TDP, SIUP, dll tetap memaksa warga untuk membayar pungli. Pendek kata, inefisiensi yang terjadi karena pungli ini begitu masif sehingga sangat merugikan bagi warga Indonesia.

Komitmen kolektif

Karena pungli sudah menjalar dalam semua jenis pelayanan publik, cara yang harus dilakukan untuk memberantasnya juga membutuhkan komitmen semua pihak. Perlu strategi sistemik yang harus dilaksanakan dalam seluruh jajaran birokrasi publik di tingkat pusat maupun di daerah. Juga strategi kultural yang menumbuhkan kesadaran kolektif bahwa pungli, sebagaimana bentuk-bentuk korupsi lainnya, harus dipandang sebagai penyakit berbahaya yang mesti diberantas sampai tuntas. Lembaga Saber Pungli yang saat ini berada di bawah komando Menko Polhukam tidak cukup hanya bergerak sporadis atau menggunakan pola tebang-pilih.

Semua kementerian dan jajaran pemerintah provinsi dan kabupaten/kota harus memiliki komitmen yang kuat untuk memerangi pungli di seluruh sistem pelayanan publik yang ada pada otoritasnya. Belakangan ini terdapat rekaman video yang tersebar secara viral melalui Medsos mempertontonkan para pejabat yang marah-marah kepada aparat di lapangan karena masih saja menerima pungli. Hendaknya para pejabat ingat bahwa pemberantasan pungli tidak cukup hanya dengan mengeluh, marah-marah, atau menyalahkan bawahan. Penegakan peraturan, pemecatan PNS dan pegawai yang melakukan pungli harus dibarengi dengan pemahaman yang utuh mengenai penyebab pokok, titik-titik mana yang rawan, dan insentif yang merangsang aparat maupun warga pengguna jasa melakukan pungli.

Masyarakat pengguna jasa umumnya bersedia membayar pungli karena prosedur resmi terlalu berbelit-belit, makan waktu lama, dan ongkosnya terlalu memberatkan. Oleh sebab itu, seluruh jajaran birokrasi publik hendaknya terus berupaya untuk memotong prosedur yang tidak diperlukan dan merangsang terjadinya pungli. Paket-paket kebijakan ekonomi Presiden Jokowi yang dimaksudkan untuk mendorong investasi sesungguhnya memiliki dasar yang sama, yaitu menyederhanakan prosedur dan memberi kemudahan kepada investor dan warga pengguna jasa.

Pedoman yang harus dipakai untuk menyusun SOP (*Standard Operating Procedures*) adalah membuat cara termudah atau menetapkan prosedur hanya apabila benar-benar diperlukan. Dari Ditjen Perhubungan Laut, misalnya, terungkap bahwa ada 152 izin operasional yang harus diurus pemilik kapal, mulai dari dimensi ukuran kapal, tonase, hingga pergantian bendera. Jika setiap izin ini melibatkan prosedur yang berbeda dengan tambahan biaya karena pungli, bisa dibayangkan betapa beratnya beban yang harus ditanggung para nelayan atau pemilik kapal.

Sanksi yang dijatuhkan kepada pelaku pungli saat ini juga belum bersifat sistemik. Pungli selalu melibatkan dua pihak, yaitu: aparat dan warga. Oleh sebab itu, pembebanan sanksi yang ideal adalah kepada kedua belah pihak. Jika terdapat kasus pungli di lapangan, sanksi bukan hanya diberikan kepada aparat yang menerima uang di luar ketentuan tetapi juga warga yang secara sadar menyuap. Setidaknya, warga yang menyuap aparat juga harus diberi sanksi atau peringatan keras, sehingga pencegahan akan lebih efektif.

Bagi Polri dan kesemua aparat yang bekerja di lapangan, terbentuknya Saber Pungli sekaligus merupakan ajang pembuktian apakah reformasi di jajaran kepolisian benar-benar ditindaklanjuti dengan tindakan nyata atau hanya sekadar wacana demi popularitas lembaga di mata publik. Memberantas pungli memang harus dimulai dari pusat otoritas yang paling rawan terhadap penyalahgunaan kewenangan, yaitu aparat penegak hukum.

Peran teknologi informasi sangat penting dalam pencegahan pungli. Ketersediaan teknologi di banyak lembaga publik di Indonesia sebenarnya memungkinkan untuk terus mengembangkan layanan publik dengan sistem daring (*on-line*) sehingga perjumpaan langsung antara aparat dan warga pengguna jasa dapat dikurangi. Resistensi terhadap penerapan sistem daring seringkali terjadi justru karena ada motif pihak-pihak tertentu yang terus menikmati pungli.

Akhirnya, faktor mendasar yang perlu terus diperkuat adalah kesadaran masyarakat tentang bahaya sistemik dari pungli atau kebiasaan menyuap aparat. Barangkali kita perlu belajar dari pengalaman di Hongkong, sebuah negara bagian Tiongkok yang berhasil mengubah sosok dari yang paling korup di tahun 1980-an menjadi relatif sangat bersih pada abad ke-21. Dukungan masyarakat terhadap upaya pemberantasan pungli di Hongkong ternyata sangat menentukan karena berhasil mengubah pola pikir "*from tolerance to total rejection*". Jika pemerintah Jokowi berhasil menerapkan strategi yang jitu bagi pemberantasan pungli, dan seluruh rakyat Indonesia mendukung dengan kesadaran penuh untuk menyingkirkan penyakit bangsa ini, sejarah akan mencatat kapan kita berhasil melepaskan beban yang sudah menggelayut lebih dari setengah abad ini.

Penulis adalah guru-besar pada Magister Administrasi Publik, Fisipol UGM.