Pengawasan dan Pencegahan Pungutan Liar dalam Pelayanan Penerbitan Surat Izin Mengemudi: Analisis Kesenjangan Normatif dan Konsep Pengawasan Ideal

Surya Dharma Putra[1*], Muhamad Adystia Sunggara[2], Wijayono Hadi Sukrisno[3]
[1*,2,3]Fakultas Hukum, Universitas Pertiba
Jl. Soekarno-Hatta, Pangkalpinang, Kepulauan Bangka Belitung, Indonesia
Corresponding Author's : suryadharmaputra@pertiba.ac.id

SEIKAT
Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat

Vol. 5, No. 5, Oktober 2026

Page: 4030 -4040

Available at:

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/3346

DOI:

https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.3346

Article History:

Received: 10-07-2026
Revised: 30-10-2026
Accepted: 30-10-2026

Abstract *: Illegal levies (pungli) in the issuance of Driving Licenses (SIM) represent a recurring structural problem in the public services of the Indonesian National Police (Polri), despite more than a decade of anti-corruption regulatory efforts. Previous studies have generally examined this issue in isolation focusing on service digitalization, regulatory weaknesses, or corruption culture without offering a comprehensive analysis of the oversight system as a whole. This study aims to analyze the causes of ineffective pungli oversight in SIM issuance services from the perspective of administrative criminal law (bestuursstrafrecht), and to formulate an ideal and integrative oversight concept. A normative juridical method was employed, combining statutory, conceptual, and case approaches through an examination of relevant public service and anti-corruption regulations, as well as Pangkalpinang District Court Decision No. 52/Pid.B/2017/PN.Pgp. The analysis draws on Soekanto's legal effectiveness theory, Siagian's supervision theory, Klitgaard's anti-corruption formula, and the principles of good governance. The findings identify five major weaknesses: fragmented regulations, suboptimal internal oversight, a reactive supervision system, uneven service digitalization, and a social culture that tolerates pungli. As a solution, this study proposes a multi-layered oversight concept encompassing consistent administrative criminal law enforcement, the use of technology to strengthen oversight transparency, and integrity development for public officials, integrated through an Integrated SIM Issuance Supervision Unit. This study contributes to the development of administrative criminal law concepts in the context of Indonesian police public services.*

Keywords *: illegal levies, public oversight, administrative criminal law, driving license, official integrity, service digitalization.*

Abstrak : Pungutan liar (pungli) dalam pelayanan penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) merupakan persoalan struktural yang terus berulang dalam layanan publik Polri meskipun berbagai regulasi antikorupsi telah diterbitkan selama lebih dari satu dekade. Penelitian sebelumnya umumnya membahas persoalan ini secara terpisah, seperti digitalisasi layanan, kelemahan regulasi, atau budaya korupsi, sehingga belum memberikan analisis menyeluruh mengenai sistem pengawasannya. Penelitian ini bertujuan menganalisis penyebab belum efektifnya pengawasan pungli dalam penerbitan SIM dari perspektif hukum pidana-administratif (bestuursstrafrecht) serta merumuskan konsep pengawasan yang ideal dan integratif. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus melalui kajian terhadap berbagai regulasi terkait pelayanan publik dan pemberantasan korupsi serta Putusan Pengadilan Negeri Pangkalpinang Nomor 52/Pid.B/2017/PN.Pgp.

Analisis dilakukan menggunakan teori efektivitas hukum Soekanto, teori pengawasan Siagian, formula antikorupsi Robert Klitgaard, dan prinsip good governance. Hasil penelitian menunjukkan lima kelemahan utama, yaitu regulasi yang belum terintegrasi, pengawasan internal yang belum optimal, sistem pengawasan yang masih bersifat reaktif, digitalisasi pelayanan yang belum merata, serta budaya masyarakat yang masih mentoleransi pungli. Sebagai solusi, penelitian ini menawarkan konsep pengawasan berlapis melalui penegakan hukum pidana-administratif yang konsisten, pemanfaatan teknologi untuk memperkuat transparansi pengawasan, serta pembinaan integritas aparatur yang diintegrasikan melalui Unit Pengawasan Terpadu Penerbitan SIM. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan konsep hukum pidana-administratif dalam pelayanan publik kepolisian di Indonesia.

Kata Kunci : pungutan liar, pengawasan publik, hukum pidana-administratif, Surat Izin Mengemudi, integritas aparatur, digitalisasi pelayanan.

PENDAHULUAN

Penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) merupakan salah satu layanan publik Polri yang paling sering bersentuhan langsung dengan masyarakat dan sekaligus rentan terhadap praktik pungutan liar (pungli). Laporan Satgas Saber Pungli (2023) mencatat ratusan kasus pelanggaran dalam sektor pelayanan publik, dengan jumlah yang cukup signifikan terjadi di lingkungan Polri. Ombudsman RI (2022) juga menempatkan layanan publik Polri sebagai salah satu instansi dengan tingkat pengaduan maladministrasi yang tinggi. Di Kepulauan Bangka Belitung, laporan Saber Pungli setempat (2023) mencatat dugaan pungli dalam proses penerbitan SIM di Polres Bangka. Selain itu, Putusan Pengadilan Negeri Pangkalpinang Nomor 52/Pid.B/2017/PN.Pgp menunjukkan bahwa oknum anggota Polri terbukti melakukan pungutan di luar ketentuan resmi terhadap pemohon SIM dan dijatuhi sanksi pidana. Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada ketiadaan aturan, melainkan pada belum efektifnya sistem pengawasan dan penegakan hukum dalam praktik pelayanan SIM.

Secara teoritis, kondisi tersebut dapat dijelaskan melalui formula antikorupsi Robert Klitgaard (1988) yang menyatakan bahwa korupsi cenderung muncul ketika terdapat monopoli kewenangan, ruang diskresi yang luas, dan lemahnya akuntabilitas. Ketiga kondisi tersebut dapat ditemukan dalam pelayanan penerbitan SIM, di mana kewenangan penerbitan berada pada institusi tertentu, petugas memiliki ruang penilaian terhadap pemohon, sedangkan mekanisme pengawasannya belum berjalan optimal. Kondisi ini menyebabkan praktik pungli tidak hanya muncul sebagai pelanggaran individual, tetapi juga sebagai persoalan yang bersifat sistemik.

Dari perspektif hukum, pungli dalam penerbitan SIM tidak hanya berkaitan dengan pelanggaran administrasi, tetapi juga dapat masuk ke ranah pidana. Praktik tersebut bertentangan dengan prinsip transparansi dan kepastian biaya dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Selain itu, apabila dilakukan melalui penyalahgunaan jabatan, perbuatan tersebut dapat dikenai sanksi pidana berdasarkan Pasal 368 dan Pasal 423 KUHP serta Pasal 12 huruf e UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hubungan antara pelanggaran administrasi dan pertanggungjawaban pidana ini dikenal sebagai hukum pidana-administratif (bestuursstrafrecht) sebagaimana dikembangkan Hadjon (1993) dalam konteks hukum administrasi Indonesia. Perspektif bestuursstrafrecht menjadi penting karena memungkinkan penerapan sanksi administratif dan pidana secara bersamaan dalam penanganan pungli penerbitan SIM.

Berbagai penelitian sebelumnya telah membahas persoalan pungli dari sudut yang berbeda-beda. Nadeak (2024) mengkaji efektivitas digitalisasi layanan dalam menekan praktik pungli, Helmi et al. (2024) membahas kelemahan regulasi pidana dan koordinasi antarpenegak hukum, Yuliana (2022) menganalisis ambiguitas kategorisasi hukum pungli, sementara Arliman (2020)

dan Rusman (2023) menyoroti kelemahan pengawasan dan penegakan hukum dalam penanganan perkara pungli. Namun, penelitian-penelitian tersebut umumnya masih membahas persoalan secara terpisah dan belum menghubungkan seluruh kelemahan sistem pengawasan dalam satu kerangka hukum pidana-administratif yang terpadu. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengapa sistem pengawasan dan pencegahan pungli dalam penerbitan SIM belum berjalan efektif serta merumuskan konsep pengawasan yang ideal dan integratif.

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan konsep bestuursstrafrecht dalam pelayanan publik kepolisian di Indonesia. Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi Polri dan pembuat kebijakan dalam merancang sistem pengawasan penerbitan SIM yang lebih efektif, transparan, dan akuntabel.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian norma, asas, dan konsep hukum yang berlaku (Marzuki, 2005). Metode ini dipilih karena permasalahan yang dikaji berkaitan dengan penafsiran dan penerapan norma hukum dalam pengawasan pungli pada pelayanan penerbitan SIM.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan secara terpadu. Pertama, pendekatan perundang-undangan dengan menelaah berbagai regulasi terkait pelayanan publik, pemberantasan korupsi, dan penerbitan SIM, antara lain UU No. 25 Tahun 2009, UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, dan Perkap No. 2 Tahun 2023. Kedua, pendekatan konseptual melalui penggunaan teori efektivitas hukum, teori pengawasan, formula antikorupsi, dan prinsip good governance sebagai kerangka analisis. Ketiga, pendekatan kasus melalui kajian terhadap Putusan Pengadilan Negeri Pangkalpinang Nomor 52/Pid.B/2017/PN.Pgp untuk memperoleh gambaran penerapan hukum dalam praktik. Ketiga pendekatan tersebut digunakan secara integratif karena permasalahan yang diteliti bersifat multidimensi dan berkaitan dengan aspek normatif, kelembagaan, serta praktik penegakan hukum.

Proses analisis dilakukan dalam tiga tahap, yaitu deskripsi, sistematisasi, serta evaluasi dan rekonstruksi. Tahap deskripsi digunakan untuk memaparkan norma hukum dan kondisi yang relevan, tahap sistematisasi dilakukan untuk menghubungkan antarnorma dan antarkonsep guna mengidentifikasi kelemahan pengawasan, sedangkan tahap evaluasi dan rekonstruksi digunakan untuk merumuskan konsep pengawasan yang ideal berdasarkan hasil analisis.

Sebagai penelitian normatif, hasil penelitian ini masih bersifat konseptual sehingga diperlukan penelitian lanjutan berbasis wawancara dengan petugas Satpas dan pemohon SIM serta observasi langsung di berbagai daerah untuk menguji penerapan konsep yang ditawarkan dalam praktik pelayanan SIM.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mengapa Sistem Pengawasan Pungli dalam Penerbitan SIM Belum Efektif?

a. Berpijak pada Fakta: Putusan Pengadilan sebagai Titik Tolak

Analisis mengenai lemahnya pengawasan pungutan liar dalam penerbitan SIM perlu diawali dari fakta empiris berupa putusan pengadilan. Putusan Pengadilan Negeri Pangkalpinang Nomor 52/Pid.B/2017/PN.Pgp menyatakan bahwa oknum anggota Polri terbukti melakukan pungutan di luar tarif resmi kepada pemohon SIM secara berulang dan terencana sehingga dijatuhi pidana berdasarkan Pasal 423 KUHP. Putusan tersebut menunjukkan bahwa penegakan hukum pidana terhadap pelaku pungli dalam pelayanan SIM tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga dapat diterapkan dalam praktik.

Namun, persoalan utamanya justru terletak pada terbatasnya perkara serupa yang sampai pada tahap putusan pengadilan, sementara praktik pungli masih terus ditemukan di berbagai daerah, termasuk di Polres Bangka sebagaimana dilaporkan Satgas Saber Pungli Bangka Belitung (2023). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa permasalahan utama bukan terletak pada ketiadaan aturan, melainkan pada belum efektifnya sistem pengawasan dalam mendeteksi dan mencegah pelanggaran sebelum berujung pada proses pidana.

b. Lima Kelemahan yang Saling Berkaitan

1. Aturannya Sudah Ada, Tetapi Belum Terintegrasi

Pengaturan mengenai penerbitan SIM dan pencegahan pungutan liar pada dasarnya telah diatur dalam berbagai peraturan, mulai dari UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Perpres No. 87 Tahun 2016 tentang Saber Pungli, hingga Perkap No. 2 Tahun 2023 tentang prosedur penerbitan SIM. Namun, berbagai aturan tersebut belum terintegrasi secara efektif. Mekanisme pengawasan internal Polri belum memiliki koordinasi yang jelas dengan proses penegakan pidana sehingga pengawasan administratif dan penindakan hukum masih berjalan sendiri-sendiri. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan normatif (*normative gap*), yaitu belum adanya regulasi yang secara eksplisit menghubungkan mekanisme pidana dengan sistem pengawasan internal penerbitan SIM. Akibatnya, meskipun regulasi cukup banyak, celah terjadinya pungutan liar tetap terbuka.

2. Pengawasan Internal yang Belum Objektif

Pengawasan terhadap pelayanan SIM dilakukan melalui dua jalur, yaitu pengawasan internal oleh Propam dan Itwasum serta pengawasan eksternal oleh Ombudsman dan Satgas Saber Pungli. Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir (1994) menjelaskan bahwa independensi fungsional merupakan syarat penting agar pengawasan internal dapat berjalan efektif. Namun, dalam praktiknya, pengawasan internal masih menghadapi kendala objektivitas akibat adanya kedekatan dan solidaritas antaraparat dalam institusi. Kondisi ini dikenal sebagai *capture problem*, yaitu keadaan ketika pengawas menjadi terlalu dekat dengan pihak yang diawasi sehingga fungsi pengawasan tidak berjalan optimal.

Di sisi lain, pengawasan eksternal juga belum berjalan efektif karena rendahnya keberanian masyarakat untuk melapor akibat prosedur yang dianggap rumit dan belum adanya jaminan perlindungan identitas pelapor secara memadai. Akibatnya, sistem pengawasan yang seharusnya bersifat berlapis belum mampu menutup celah terjadinya pungutan liar secara efektif.

3. Sistem Pengawasan yang Masih Bersifat Reaktif

Salah satu kelemahan utama sistem pengawasan penerbitan SIM adalah orientasinya yang masih bersifat reaktif, yaitu baru berjalan setelah terdapat laporan atau setelah pungutan liar terjadi. Sondang P. Siagian (2016) menegaskan bahwa pengawasan yang efektif seharusnya lebih mengutamakan langkah preventif guna mencegah pelanggaran sebelum terjadi, bukan sekadar menindak setelah pelanggaran berlangsung. Dalam sistem yang reaktif, penyimpangan dapat berlangsung dalam waktu yang cukup lama sebelum terdeteksi sehingga kerugian telah terjadi dan praktik pungutan liar berpotensi menjadi kebiasaan dalam pelayanan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan yang ada belum sepenuhnya berorientasi pada pencegahan.

4. Digitalisasi yang Belum Optimal

Digitalisasi pelayanan SIM melalui Aplikasi Digital Korlantas merupakan langkah yang tepat untuk mengurangi interaksi langsung antara petugas dan pemohon sehingga peluang

terjadinya pungutan liar dapat diminimalkan. Penelitian Nadeak (2024) menunjukkan bahwa digitalisasi yang diterapkan secara konsisten berpengaruh terhadap penurunan praktik pungli dalam pelayanan SIM. Namun, implementasinya belum merata, terutama di wilayah dengan keterbatasan infrastruktur internet. Selain itu, sistem digital yang ada belum dilengkapi mekanisme pemantauan yang mampu mendeteksi kejanggalan pelayanan secara langsung. Akibatnya, digitalisasi yang berjalan saat ini masih lebih berfungsi sebagai platform pelayanan daripada instrumen pengawasan aktif.

5. Budaya 'Uang Pelicin' yang Masih Dianggap Wajar

Di balik berbagai kelemahan teknis tersebut, terdapat persoalan yang lebih mendasar, yaitu budaya hukum yang masih permisif terhadap praktik pungutan liar. Sebagian masyarakat masih menganggap pemberian uang tambahan kepada petugas sebagai hal yang wajar atau sekadar bentuk terima kasih. Soerjono Soekanto (1983) menyebut kondisi ini sebagai lemahnya budaya hukum, yaitu ketika norma hukum belum dihayati sebagai pedoman perilaku, melainkan dipandang sebagai aturan formal yang dapat disiasati.

Sementara itu, Lawrence M. Friedman (1975) melalui konsep *legal culture* menjelaskan bahwa efektivitas hukum sangat dipengaruhi oleh sikap masyarakat dan aparat terhadap hukum itu sendiri. Selama masyarakat masih bersedia memberikan uang tambahan dan praktik tersebut belum ditindak secara konsisten, pungli akan tetap menemukan celah meskipun regulasi terus diperketat. Kondisi ini menunjukkan bahwa pungli bukan hanya persoalan dari sisi aparat, tetapi juga berkaitan dengan budaya masyarakat yang masih mentoleransi praktik tersebut.

Tabel 1. Ringkasan Kelemahan Sistem Pengawasan Pungli Penerbitan SIM

Faktor Efektivitas Hukum	Temuan Empiris	Implikasi terhadap Pengawasan
Substansi hukum	Banyak aturan tapi tidak saling terhubung	Normative gap, tidak ada regulasi yang menghubungkan mekanisme pidana dengan pengawasan internal SIM
Struktur hukum	Pengawasan internal dan eksternal berjalan terpisah	Capture problem, objektivitas pengawasan terhambat solidaritas institusi
Budaya hukum	Toleransi terhadap 'uang terima kasih'	Legal culture lemah, norma hukum dipandang sebagai aturan yang dapat disiasati
Sarana & prasarana	Digitalisasi belum merata, tanpa pemantauan langsung	Preventive control deficit, teknologi baru berfungsi sebagai platform, belum instrumen pengawasan aktif
Kebudayaan	Kultur patron-klien yang mengakar	Pungli terus hidup dari sisi permintaan, rendahnya partisipasi dalam pencegahan pungli

Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2026

Bagaimana Seharusnya Sistem Pengawasan yang Ideal?

a. Prinsip Dasar: Membangun Sistem yang Menutup Semua Celah

Bertolak dari berbagai kelemahan yang telah diidentifikasi, konsep pengawasan yang ideal tidak dapat dibangun dengan memperbaiki satu aspek saja. Perbaikan regulasi tanpa penguatan koordinasi kelembagaan tidak akan berjalan efektif. Demikian pula, digitalisasi pelayanan tanpa perubahan budaya organisasi hanya akan menghasilkan perbaikan yang bersifat sementara. Oleh karena itu, reformasi pengawasan pungli dalam penerbitan SIM harus dilakukan secara menyeluruh dan terpadu.

Robert Klitgaard (1988) melalui formula $C = M + D - A$, menjelaskan bahwa upaya pencegahan korupsi perlu difokuskan pada tiga aspek utama, yaitu mengurangi monopoli kewenangan, membatasi ruang diskresi, dan memperkuat akuntabilitas. Sementara itu, Sondang P. Siagian (2016) menegaskan bahwa sistem pengawasan yang baik harus mengutamakan pengawasan preventif dengan penindakan represif sebagai langkah terakhir. Sejalan dengan prinsip *good governance* United Nations Development Programme (1997), tujuan akhir sistem pengawasan ideal adalah menciptakan kondisi di mana aparat tidak memiliki peluang, dorongan, maupun kebutuhan untuk melakukan pungutan liar.

Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian ini merumuskan tiga dimensi pengawasan yang bekerja secara sinergis, yaitu penegakan hukum pidana-administratif yang tegas dan konsisten, digitalisasi pengawasan untuk memperkuat transparansi dan akuntabilitas, serta pembinaan integritas aparatur berbasis nilai. Ketiga dimensi tersebut dioperasionalkan melalui Unit Pengawasan Terpadu Penerbitan SIM sebagai mekanisme koordinasi pengawasan yang terintegrasi.

b. Dimensi Pertama: Penegakan Hukum yang Tegas dan Konsisten

Putusan Pengadilan Negeri Pangkalpinang Nomor 52/Pid.B/2017/PN.Pgp menunjukkan bahwa penegakan hukum pidana terhadap pelaku pungli dalam penerbitan SIM dapat dilaksanakan secara nyata. Permasalahan utamanya terletak pada konsistensi penerapannya. Dalam praktiknya, pelaku pungli sering kali hanya dikenai sanksi disiplin internal berdasarkan PP No. 2 Tahun 2003 tentang Disiplin Anggota Polri tanpa dilanjutkan ke proses pidana. Padahal, berdasarkan konsep *bestuursstrafrecht*, sanksi administratif dan sanksi pidana dapat diterapkan secara bersamaan karena memiliki fungsi perlindungan hukum yang berbeda. Oleh karena itu, penegakan hukum yang ideal harus memastikan bahwa pelanggaran tidak berhenti pada mekanisme internal, tetapi juga diproses melalui jalur pidana berdasarkan Pasal 368 dan Pasal 423 KUHP serta Pasal 12 huruf e UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, apabila memenuhi unsur tindak pidana.

Yuliana (2022) menemukan bahwa pengaturan mengenai pungli masih menimbulkan ambiguitas, khususnya terkait penggolongannya sebagai tindak pidana umum atau tindak pidana korupsi. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan perbedaan penanganan dalam praktik penegakan hukum. Temuan ini diperkuat oleh Helmi et al. (2024) yang menunjukkan bahwa penegakan hukum yang tidak konsisten dapat menimbulkan persepsi bahwa pungli tidak selalu berujung pada penindakan pidana. Oleh karena itu, diperlukan pedoman bersama dari Kejaksaan Agung dan Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai klasifikasi dan kriteria penanganan pungli sebagai tindak pidana umum maupun tindak pidana korupsi.

Selain penindakan, sistem pengawasan juga perlu didukung mekanisme penghargaan bagi aparat yang menunjukkan integritas dan profesionalisme dalam pelayanan. Pemberian penghargaan baik berupa promosi jabatan, insentif kinerja, maupun pengakuan institusional penting untuk mendorong budaya kerja yang bersih dan akuntabel, sehingga integritas tidak hanya menjadi tuntutan moral tetapi juga memiliki nilai nyata dalam pengembangan karier aparat.

c. Dimensi Kedua: Teknologi sebagai Instrumen Pengawasan

Pemanfaatan teknologi dalam pelayanan SIM selama ini lebih banyak difokuskan pada fungsi administratif, seperti pendaftaran, penjadwalan, dan pembayaran. Padahal, teknologi juga dapat dimanfaatkan sebagai instrumen pengawasan yang aktif. Prinsip yang perlu diterapkan adalah *transparency by design*, yaitu sistem pelayanan yang sejak awal dirancang agar setiap tahap proses penerbitan SIM tercatat secara otomatis, dapat diverifikasi secara independen, dan tidak memberikan ruang bagi transaksi di luar prosedur resmi. Untuk mewujudkan hal tersebut, terdapat tiga komponen yang perlu dikembangkan.

Pertama, sistem pemantauan *real-time* yang terhubung langsung dengan Itwasum. Aplikasi Digital Korlantas yang telah ada perlu diperluas sehingga setiap anomali pelayanan, misalnya berkas yang diproses terlalu lama tanpa alasan yang jelas, secara otomatis memicu notifikasi kepada pengawas. Sistem pemantauan langsung semacam ini dapat meningkatkan efek jera karena aparat menyadari bahwa setiap tindakan pelayanan tercatat secara permanen.

Kedua, platform pengaduan digital terpadu yang mudah diakses dan mampu menjamin kerahasiaan identitas pelapor melalui sistem perlindungan yang memadai. Platform tersebut perlu terhubung langsung dengan Propam, Ombudsman, dan Satgas Saber Pungli dalam satu antarmuka sehingga masyarakat cukup melakukan satu kali pelaporan. Nadeak (2024) menunjukkan bahwa kemudahan akses saluran pengaduan berpengaruh terhadap meningkatnya partisipasi masyarakat dalam melaporkan pelanggaran.

Ketiga, publikasi laporan kinerja pelayanan SIM secara berkala yang dapat diakses publik dengan tetap menjaga kerahasiaan data pribadi pemohon. Keterbukaan informasi tersebut penting untuk memperkuat akuntabilitas dan kontrol sosial terhadap kualitas pelayanan sekaligus mendorong perbaikan pelayanan secara berkelanjutan.

d. Dimensi Ketiga: Membangun Integritas Aparat

Teknologi dan penegakan hukum dapat mempersempit peluang terjadinya pungutan liar, namun pencegahan yang paling mendasar tetap bergantung pada integritas aparat. Robert Klitgaard (1988) menegaskan bahwa penguatan akuntabilitas tidak hanya dilakukan melalui pengawasan eksternal, tetapi juga melalui pembentukan kesadaran etis aparat. Oleh karena itu, sistem pengawasan ideal tidak cukup hanya mengandalkan pendekatan berbasis kepatuhan (*compliance-based approach*), yaitu kepatuhan karena takut terhadap sanksi, tetapi juga perlu membangun pendekatan berbasis integritas (*integrity-based approach*), di mana nilai kejujuran benar-benar dihayati dalam budaya institusi.

Transparency International (2011) menemukan bahwa program antikorupsi yang efektif selalu menggabungkan kebijakan tegas dari pimpinan dengan pembentukan nilai integritas dalam lingkungan kerja. Dalam konteks ini, pelatihan integritas tidak cukup dilakukan melalui ceramah mengenai kode etik. Simangunsong et al. (2022) menunjukkan bahwa pendekatan berbasis pengalaman nyata dalam pelatihan anggota kepolisian terbukti lebih efektif dalam membentuk nilai dan sikap yang bertahan lama dibanding metode pembelajaran konvensional.

Selain itu, James Q. Wilson dan George L. Kelling (1982) melalui teori *broken windows* menjelaskan bahwa pelanggaran kecil yang dibiarkan tanpa penindakan dapat memicu pelanggaran yang lebih besar. Dalam konteks pelayanan SIM, toleransi terhadap pemberian "uang rokok" berpotensi menormalisasi pungli dalam skala yang lebih luas. Sebaliknya, pimpinan yang secara konsisten menolak gratifikasi dan menindak setiap bentuk penyimpangan akan membangun budaya institusi di mana pungli dipandang sebagai perilaku yang tidak wajar, bukan sekadar tindakan yang melanggar hukum.

e. Simpul Koordinasi: Unit Pengawasan Terpadu Penerbitan SIM

Ketiga dimensi pengawasan yang telah diuraikan tidak akan berjalan optimal apabila masing-masing bekerja secara terpisah. Sondang P. Siagian (2016) menegaskan bahwa efektivitas pengawasan sangat bergantung pada koordinasi yang jelas antara unit-unit yang terlibat. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan Unit Pengawasan Terpadu Penerbitan SIM sebagai mekanisme koordinasi antara Propam, Itwasum, Ombudsman, dan Satgas Saber Pungli. Unit ini tidak dimaksudkan sebagai lembaga baru yang menambah birokrasi, melainkan sebagai sarana integrasi untuk menyatukan fungsi pengawasan, penindakan, dan pengaduan dalam pelayanan penerbitan SIM.

Model terpadu ini memiliki beberapa keunggulan dibanding sistem yang berjalan saat ini. Pertama, mengurangi tumpang tindih fungsi sekaligus menutup celah pengawasan akibat lemahnya koordinasi antarlembaga. Kedua, memungkinkan penanganan pelanggaran dilakukan lebih cepat melalui jalur koordinasi yang jelas. Ketiga, menyediakan basis data terpadu yang dapat digunakan untuk menganalisis pola pelanggaran dan menyusun kebijakan pencegahan berbasis bukti. Agar memiliki kewenangan yang memadai, Unit Pengawasan Terpadu Penerbitan SIM perlu dibentuk melalui Peraturan Kapolri dengan dukungan anggaran dan mekanisme koordinasi yang jelas.

Dengan demikian, konsep pengawasan yang dirumuskan dalam penelitian ini bekerja melalui tiga arah sekaligus, yaitu penegakan hukum untuk memastikan pertanggungjawaban, teknologi untuk mencegah dan mendeteksi penyimpangan, serta pembinaan integritas untuk membangun budaya antikorupsi dalam institusi. Ketiga dimensi tersebut dihubungkan melalui Unit Pengawasan Terpadu agar pengawasan tidak lagi berjalan secara terpisah, tetapi menjadi satu sistem yang saling mendukung.

Tabel 2. Konsep Pengawasan Berlapis dalam Penerbitan SIM

Dimensi	Fokus Pengawasan	Implementasi
1. Penegakan Hukum	Memastikan penerapan sanksi administratif dan pidana secara bersamaan	Penegakan Pasal 368/423 KUHP, UU Tipikor PP No.2/2003, dan pedoman bersama Kejaksaan–KPK
2. Digitalisasi Pengawasan	Mengoptimalkan teknologi sebagai instrumen pengawasan	Integrasi Digital Korlantas Itwasum, platform pengaduan terpadu, publikasi laporan kinerja
3. Pembinaan Integritas	Membangun budaya antikorupsi dalam institusi	Pelatihan berbasis simulasi etika, seleksi integritas, keteladanan pimpinan
4. Kelembagaan Pengawasan Terpadu	Mengintegrasikan mekanisme pengawasan lintas lembaga	Pembentukan Unit Pengawasan Terpadu melalui Peraturan Kapolri

Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2026

KESIMPULAN DAN SARAN

Pertama, sistem pengawasan pungutan liar dalam penerbitan SIM belum berjalan secara efektif. Permasalahan tersebut bukan disebabkan oleh ketiadaan aturan, melainkan oleh sejumlah kelemahan sistemik yang saling berkaitan, yaitu regulasi yang belum terintegrasi, pengawasan internal yang belum sepenuhnya objektif, sistem pengawasan yang masih bersifat reaktif,

digitalisasi pelayanan yang belum merata, serta budaya hukum yang masih mentoleransi praktik pungutan liar. Putusan Pengadilan Negeri Pangkalpinang Nomor 52/Pid.B/2017/PN.Pgp menunjukkan bahwa penegakan hukum pidana terhadap pelaku pungli SIM dapat dilakukan, namun terbatasnya perkara yang diproses hingga pengadilan menunjukkan masih lemahnya sistem pengawasan dan penegakan hukum dalam praktik pelayanan SIM.

Kedua, konsep pengawasan ideal yang dirumuskan dalam penelitian ini bertumpu pada pendekatan hukum pidana-administratif (bestuursstrafrecht) dan dibangun melalui tiga dimensi yang saling terintegrasi, yaitu penegakan hukum yang tegas dan konsisten, digitalisasi pengawasan untuk memperkuat transparansi dan akuntabilitas, serta pembinaan integritas aparatur guna membangun budaya antikorupsi dalam institusi. Ketiga dimensi tersebut dihubungkan melalui Unit Pengawasan Terpadu Penerbitan SIM sebagai mekanisme koordinasi antara Propam, Itwasum, Ombudsman, dan Satgas Saber Pungli. Penelitian ini berkontribusi terhadap pengembangan konsep bestuursstrafrecht dalam pelayanan publik kepolisian sekaligus menjadi model pengawasan yang dapat diterapkan pada layanan publik lain yang rentan terhadap praktik pungutan liar.

Bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia, perlu dibentuk Unit Pengawasan Terpadu Penerbitan SIM melalui Peraturan Kapolri yang mengatur secara jelas kewenangan, mekanisme koordinasi, dan dukungan anggaran. Implementasi Aplikasi Digital Korlantas juga perlu diperluas ke seluruh wilayah dan diintegrasikan dengan sistem pemantauan internal Itwasum agar pengawasan berlangsung secara real-time, transparan, dan preventif.

Selain penguatan sistem pengawasan, penegakan hukum terhadap pelaku pungutan liar harus dilakukan secara tegas, konsisten, dan tanpa diskriminasi. Mengingat pungutan liar yang dilakukan oleh aparat dalam pelayanan publik dapat memenuhi unsur tindak pidana korupsi maupun pemerasan melalui penyalahgunaan jabatan, maka pelaku tidak cukup hanya dikenai sanksi disiplin internal, tetapi juga harus dijatuhi sanksi administratif berupa pemberhentian dari jabatan, penurunan pangkat, atau pemberhentian sesuai ketentuan yang berlaku, serta diproses melalui mekanisme pidana berdasarkan peraturan perundang-undangan apabila seluruh unsur tindak pidana terpenuhi. Penerapan kedua jenis sanksi tersebut secara bersamaan merupakan implementasi konsep bestuursstrafrecht yang bertujuan memberikan efek jera, memperkuat akuntabilitas, serta memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik.

Bagi pembuat kebijakan dan lembaga penegak hukum, perlu disusun pedoman bersama antara Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai klasifikasi serta mekanisme penanganan pungutan liar sebagai tindak pidana umum maupun tindak pidana korupsi. Di samping itu, Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2023 perlu dievaluasi dengan menambahkan standar minimum pengawasan preventif, mekanisme perlindungan pelapor (whistleblower), serta kewajiban penjatuhan sanksi administratif dan pelimpahan perkara ke proses pidana apabila ditemukan unsur tindak pidana dalam praktik pungutan liar.

Bagi peneliti selanjutnya, diperlukan penelitian empiris yang menguji efektivitas penerapan sanksi administratif dan pidana secara bersamaan terhadap penurunan praktik pungutan liar dalam pelayanan SIM. Penelitian komparatif dengan negara yang memiliki sistem pengawasan pelayanan publik yang efektif juga penting dilakukan untuk memperoleh model pengawasan yang lebih adaptif dan dapat diterapkan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Arliman S, L. (2020). Penanganan perkara tindak pidana pungutan liar oleh penyidik Direktorat Kriminal Khusus. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, *22*(1), 49–72. https://doi.org/10.24815/kanun.v22i1.13564

Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.

Hadjon, P. M. (1993). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.

Helmi, M., Saputra, E., & Ramadhan, R. (2024). Effectiveness of criminal offense law regarding illegal levies: Reforming social organizations within the Indonesian legal framework. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, *7*(2), 140–158. https://doi.org/10.24090/volksgeist.v7i2.10882

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana [KUHP].

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.

Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media.

Nadeak, B. (2024). Application of e-government in preventing illegal levies in West Java Province. *Kuasa: Jurnal Hukum dan HAM*, *1*(1), 1–15. https://doi.org/10.22437/kuasa.v1i1.1

Ombudsman Republik Indonesia. (2022). *Laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2022*. Ombudsman RI.

Pengadilan Negeri Pangkalpinang. (2017). *Putusan Nomor 52/Pid.B/2017/PN.Pgp*. Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia. https://putusan3.mahkamahagung.go.id/

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penerbitan dan Penandaan Surat Izin Mengemudi.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 tentang Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 195.

Rusman, R., Nur, H., & Firmansyah, A. (2023). Tantangan pungli di Jawa Barat: Masih perlukah keberadaan Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (Satgas Saber Pungli)? *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, *9*(2), 256–272. https://doi.org/10.35194/jhmj.v9i2.3664

Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar. (2023). *Laporan kinerja Satuan Tugas Saber Pungli tahun 2023*. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan RI.

Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. (2023). *Laporan pengawasan pelayanan publik dan penindakan pungutan liar tahun 2023*. Polda Kepulauan Bangka Belitung.

Siagian, S. P. (2016). *Manajemen strategik*. Bumi Aksara.

Simangunsong, J., & Purnomo, L. (2022). Penguatan perilaku kebangsaan melalui pembinaan dan pelatihan Bintara Remaja Kepolisian Daerah Papua Barat. *Jurnal Penelitian Pendidikan*, *22*(1), 65–79. https://doi.org/10.17509/jpp.v22i1.45216

Situmorang, V. M., & Juhir, J. (1994). *Aspek hukum pengawasan melekat dalam lingkungan aparatur pemerintah*. Rineka Cipta.

Soekanto, S. (1983). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Rajawali Pers.

Transparency International. (2011). *Preventing corruption in humanitarian operations: Handbook of good practices*. Transparency International.

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140.

United Nations Development Programme. (1997). *Governance for sustainable human development: A UNDP policy document*. UNDP.

Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, *249*(3), 29–38.

Yuliana, Y. (2022). Conceptual dualism of the imposition of illegal levies as a corruption offence and a general offence. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *8*(2), 205–224. https://doi.org/10.32697/integritas.v8i2.876