



**REKONSTRUKSI REGULASI REFORMASI BIROKRASI POLRI
DALAM UPAYA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* YANG
BERBASIS NILAI Keadilan**

OLEH:
RUSLINA DWI WAHYUNI, S.SOS.,M.A.P.
NIM: PDIH 10302200221

DISERTASI

PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2025

LEMBAR PENGESAHAN UJIAN DISERTASI

**REKONSTRUKSI REGULASI REFORMASI BIROKRASI POLRI DALAM UPAYA
MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE YANG BERBASIS NILAI Keadilan**

Oleh:

RUSLINA DWI WAHYUNI
NIM 10302200221

Disusun Untuk Ujian Terbuka

Pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum

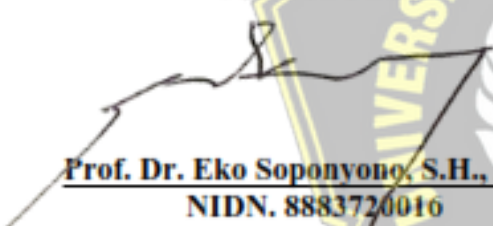
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)


Telah disetujui bahwa disertasi layak diuji

Pada tanggal, 21 Agustus 2025

PROMOTOR

CO-PROMOTOR


Prof. Dr. Eko Soponyono, S.H., M.H.
NIDN. 8883720016



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Islam Sultan Agung




Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN KELAYAKAN DISERTASI...Error! Bookmark not defined.

DAFTAR ISI ii

BAB 1

PENDAHULUAN1

A. LATAR BELAKANG MASALAH..... 1

B. RUMUSAN MASALAH21

C. TUJUAN PENELITIAN.....21

D. KEGUNAAN PENELITIAN.....22

E. KERANGKA KONSEPTUAL.....22

1. Pengertian Rekonstruksi.....22

2. Pengertian Regulasi.....25

3. Pengertian Nilai Keadilan26

4. Pengertian Good Governance.....31

5. Pengertian POLRI.....37

2. Peran Polri dalam Good Governance40

F. KERANGKA TEORITIK.....45

1. Teori Keadilan sebagai Grand Theory.....45

2. Teori Birokrasi sebagai Middle Ranged Theory.....46

3. Teori *Good governance* sebagai Applied Theory.....50

G. KERANGKA PEMIKIRAN51

H. METODE PENELITIAN54

1. Paradigma Penelitian.....54

2. Jenis Penelitian.....58

3. Sifat Penelitian58

4. Tipe Penelitian59

5. Sumber Bahan Hukum59

6. Pendekatan Penelitian60

7. Teknik Pengumpulan Hukum.....61

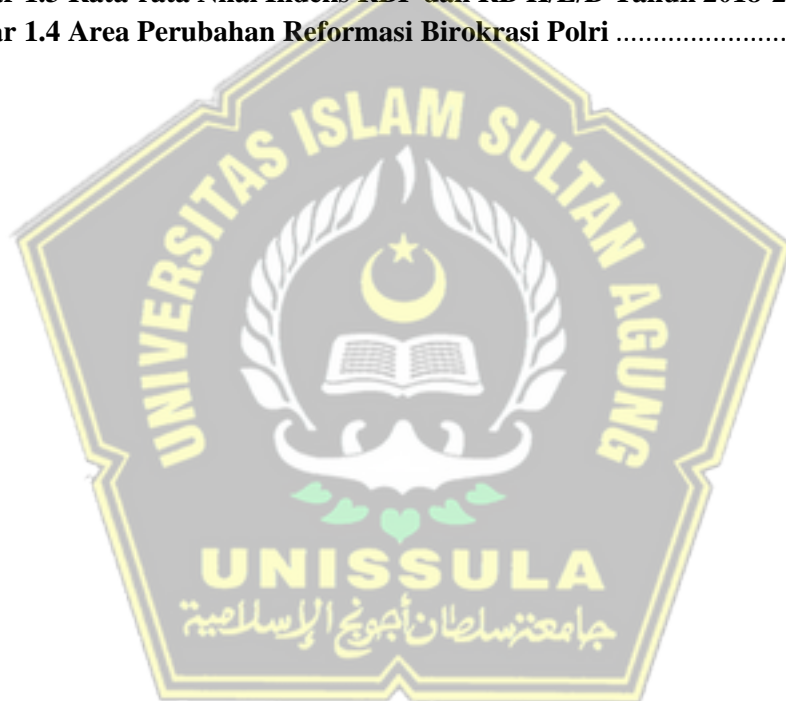
I. ORIGINALITAS PENELITIAN	61
J. SISTEMATIKA PENULISAN	76
A. JADWAL PENELITIAN	77
BAB II	79
TINJAUAN PUSTAKA.....	79
A. Sejarah Reformasi Birokrasi.....	79
1. Konteks Historis Birokrasi Sebelum Reformasi.....	79
2. Tuntutan Reformasi 1998 dan Implikasinya terhadap Birokrasi	83
3. Dinamika Awal Reformasi Birokrasi (1998–2004).....	83
4. Faktor-Faktor Pendorong Reformasi Birokrasi	89
5. Tantangan Awal Reformasi Birokrasi	89
B. Sejarah Reformasi Birokrasi Polri	91
1. Konteks Historis Polri Sebelum Reformasi.....	91
2. Kinerja dan Citra Polri Pra-Reformasi	94
3. Tuntutan Reformasi 1998 dan Dorongan Perubahan di Tubuh Polri.....	97
4. Pemisahan Polri dari ABRI: Titik Awal Reformasi	97
5. Reformasi Kelembagaan dan Birokrasi POLRI.....	100
6. Tantangan Reformasi Birokrasi POLRI	104
7. Capaian dan Evaluasi Awal Reformasi Polri.....	108
C. Transformasi Birokrasi dalam Institusi Kepolisian	110
1. Reformasi Birokrasi Polri	110
2. Indikator dan Standar Roadmap Reformasi Birokrasi Nasional	113
3. Prinsip-Prinsip Good Governance	121
4. <i>Good governance</i> dalam Konteks Reformasi Birokrasi Kepolisian	129
D. Rekonstruksi Regulasi sebagai Pilar Transformasi Polri dalam Perspektif Sosial-Hukum	132
1. Rekonstruksi Regulasi sebagai Instrumen Transformasi	132
2. Integrasi Konsep dalam Konteks Polri.....	134
3. Urgensi Rekonstruksi Regulasi dalam Perspektif Sosial-Hukum	137
BAB III REKONSTRUKSI REFORMASI BIROKRASI POLRI DALAM MEWUJUDKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN	144

A. Regulasi yang Menjadi Landasan Reformasi Birokrasi Polri Dalam Mewujudkan Good Governance	144
B. Upaya Polri dalam Implementasi Reformasi Birokrasi.....	150
1. Reformasi Struktur dan Tata Kelola Institusi	150
2. Inovasi dan Modernisasi Pelayanan Publik	156
C. Analisis Upaya Reformasi Birokrasi Polri dalam Mewujudkan Good Governance	164
1. 1 Analisis Inovasi dan Modernisasi Pelayanan Publik Polri dalam Mewujudkan Good Governance	164
1.2 Analisis Pelayanan Publik Polri dalam Mewujudkan Good Governance	186
D. Evaluasi Substantif terhadap Reformasi Birokrasi Polri Belum Berbasis Keadilan 203	
1. Reformasi Struktural, Langkah Nyata tetapi Belum Komprehensif	204
2. Digitalisasi Layanan Belum Bersifat Inklusif.....	205
3. Indeks Pelayanan Publik (IPP) Belum Menjawab Distribusi Manfaat di Seluruh Lapisan Masyarakat	207
BAB IV	211
HAMBATAN REKONSTRUKSI REGULASI REFORMASI BIROKRASI POLRI DALAM UPAYA MEWUJUDKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> YANG BERBASIS NILAI KEADILAN.....	211
A. Hambatan Hukum	211
B. Tata kelola Sumber Daya Manusia Polri.....	231
1. Lemahnya Pengawasan Terhadap Kinerja Polri.....	232
2. Minimnya Sumber Daya Manusia Polri yang berkualitas di daerah.....	233
3. Minimnya Implementasi Komitmen Anti Korupsi	234
4. Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Pelaksanaan Peran dan Fungsi Polri	235
5. Minimnya Keteladanan Pimpinan Polri	236
6. Minimnya Rekrutmen Polwan dan Implementasi Ramah Gender.....	237
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI REFORMASI BIROKRASI POLRI DALAM UPAYA MEWUJUDKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> YANG BERBASIS NILAI KEADILAN.....	245
A. Regulasi Reformasi Birokrasi di Negara Lain	245
1. Reformasi Birokrasi di Ukraina	Error! Bookmark not defined.

B. Gambaran Kepolisian Di Beberapa Negara	247
1. Kepolisian di Prancis	247
2. Kepolisian di Belanda	250
3. Pembelajaran dari Prancis dan Belanda.....	Error! Bookmark not defined.
4. Kepolisian di Georgia	252
C. Reformasi Birokrasi Polri di Indonesia.....	260
a. Reformasi Birokrasi Polri Pasca Orde Baru	265
b. Isu Strategis Reformasi Birokrasi Polri	270
D. Perkembangan Reformasi Birokrasi Polri di Indonesia	279
1. Aspek Reformasi Birokrasi Polri.....	284
2. Capaian Reformasi Birokrasi Polri 2020-2022.....	285
E. Gambaran Reformasi Birokrasi Polri Sampai Dengan Tahun 2024	290
1. Kondisi Eksisting Tujuan Dan Sasasaran RB Polri 2020-2024	290
2. Rekonstruksi Regulasi Reformasi Birokrasi Polri Dalam Upaya Mewujudkan <i>Good governance</i> Yang Berbasis Nilai Keadilan.	292
BAB VI.....	303
PENUTUP.....	303
A. Simpulan	303
B. Saran	304
DAFTAR PUSTAKA.....	309

DAFTAR ISI TABEL DAN GAMBAR

Tabel 1 Tinjauan Penelitian Sebelumnya.....	62
Tabel 2 Jadwal Penelitian.....	77
Tabel 3 Pemetaan Masalah Polri	280
Tabel 4 Pokok Permasalahan Prioritas dalam Akselerasi Reformasi Polri	281
Tabel 5 Hasil Evaluasi Pelaksanaan RBP Tahun 2020–2022	287
Tabel 6 Hasil Evaluasi Komponen Hasil RBP Tahun 2021 dan 2022	288
Tabel 7 Area Perubahan dan Hasil yang Diharapkan	296
Gambar 1.1.....	11
Gambar 1.2 Data Statistik Keluhan Pelayanan Polri.....	12
Gambar 1.3 Rata-rata Nilai Indeks RBP dan RB K/L/D Tahun 2018-2022.....	286
Gambar 1.4 Area Perubahan Reformasi Birokrasi Polri	297



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia adalah negara yang maju menurut Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), sedangkan menurut Indeks Pengembangan Manusia (HDI) Indonesia adalah negara yang berkembang. Pada kehidupan bernegara yang maju dan berkembang, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Alasan kehadiran birokrasi dirasa semakin diperlukan yaitu : *Pertama*, pluralisme politik. Diferensiasi pola kehidupan masyarakat mengakibatkan terbentuknya pluralisme politik yang belum pernah terjadi pada jaman sebelumnya. Untuk menjawab aspirasi masyarakat yang beraneka ragam, pemerintah harus melakukan departemenisasi yang sangat luas, dan itu hanya bisa dilaksanakan melalui birokrasi. *Kedua*, proses konsentrasi. Ini terjadi karena begitu banyak tugas-tugas finansial yang mesti dilaksanakan oleh birokrat sehingga mau tidak mau harus dapat memelihara gerak langkah birokrasi dengan sistem pertanggungjawaban yang pasti. *Ketiga*, kompleksitas teknologi. Hal ini juga menghendaki dibuatnya pola-pola rasional yang telah

menjadi ciri khas birokrasi. Di samping itu, yang perlu diperhatikan adalah bahwa rasionalitas birokrasi hendaknya tanggap terhadap kehendak rakyat, bukan sekedar mengutamakan rasionalitas yang kaku. Di samping itu Etzioni mengatakan bahwa:

Birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apapun. Di negara-negara yang sedang membangun peranan birokrasi yang sudah penting itu semakin bertambah penting dengan dijalankannya pula oleh birokrasi fungsi-fungsi lain di luar policy implementation seperti menjadi artikulatur dan agregatur kepentingan, menjadi sumber informasi tentang public issues and political events, sehingga mempengaruhi proses penyusunan kebijakan pemerintah, menjalankan sosialisasi politik, menjadi stabilisator politik, menjadi pengendali pembangunan, melakukan pelayanan, dan lain sebagainya.¹

Peran birokrasi yang penting dan sangat menentukan “hitam putihnya” kehidupan negara dan masyarakat. Peran birokrasi dapat memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Apabila birokrasi mempunyai kinerja yang baik, inovatif, kreatif dan produktif, maka akan baiklah negara dan masyarakatnya. Sebaliknya, apabila birokrasi tidak baik dan tidak produktif, maka juga akan menghancurkan negara.

¹ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 1992), hlm.

Dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa negara memerlukan entitas birokrasi. Birokrasi adalah satu-satunya lembaga yang memiliki struktur jaringan terlengkap di seluruh wilayah negara atau daerah. Reformasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1998 membawa perubahan yang signifikan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini juga terjadi di dalam birokrasi yang merupakan organisasi pemerintah dalam menjalankan tugastugas pemerintahan dan pemberian pelayanan langsung kepada masyarakat. Gerakan reformasi menghendaki birokrasi memiliki netralisasi politik, transparan, responsive dan akuntabel. Dengan tuntutan ini, otomatis birokrasi harus membangun *frame* dan karakteristik baru dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan amanat yang dikehendaki rakyat.

Kepemerintahan yang baik atau *good governance* merupakan isu sentral paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik. Tuntutan gencar dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat, selain adanya pengaruh globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintah, kini sudah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh

karena itu, tuntutan ini merupakan hal wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan yang terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik². Demikian halnya Kepolisian Republik Indonesia (POLRI)

Reformasi birokrasi di Indonesia, khususnya dalam konteks Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), merupakan isu yang sangat relevan dan mendesak. Dalam beberapa dekade terakhir, POLRI telah menghadapi berbagai tantangan yang mengganggu kredibilitas dan efektivitasnya sebagai institusi penegak hukum. Masyarakat semakin kritis terhadap kinerja POLRI, terutama terkait dengan isu-isu seperti korupsi, penyalahgunaan wewenang, dan pelanggaran hak asasi manusia. Hal ini menciptakan kesenjangan antara harapan masyarakat akan pelayanan publik yang baik dan kenyataan yang ada.

Sejak era reformasi pada tahun 1998, Indonesia telah berupaya melakukan perubahan signifikan dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu fokus utama dari reformasi tersebut adalah perbaikan sistem birokrasi yang dianggap korup, tidak transparan, dan tidak responsif terhadap kebutuhan

² Deris Rismayadi, *Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pelayanan Publik di Kecamatan Parigi Kabupaten Pangandaran* (Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Galuh Ciamis, 2018), hlm. 12.

masyarakat. Dalam konteks ini, POLRI sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan untuk menegakkan hukum harus melakukan introspeksi dan reformasi internal agar dapat memenuhi harapan masyarakat akan keadilan dan pelayanan yang baik. Akan tetapi harapan publik untuk melihat adanya perbaikan kualitas pelayanan publik Polri sering kurang dari harapan. Hal ini disebabkan stigma negatif yang melekat pada birokrasi pemerintah sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*) yang diikuti dengan pelayanan yang berbelit-belit, diskriminatif dan korupsi dengan beranekaragam bentuknya. Di samping itu juga karena paradigma ³ yang selalu melekat pada para birokrat selalu cenderung menganggap sebagai abdi negara daripada sebagai abdi masyarakat.

Padahal idealnya menurut Ryaas Rasyid, pemerintah pada hakikatnya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah

³ Istilah paradigma menjadi begitu populer setelah diintroduksikan oleh Thomas Kuhn melalui bukunya *The Structure of Scientific Revolution*, University of Chicago Press, Chicago, 1962 yang membicarakan tentang Filsafat Sains. Kuhn menggunakan istilah tersebut tidak kurang dari 21 kali dalam arti yang berbeda-beda. Pembahasan tentang paradigma ini lebih luas diuraikan oleh Yusriyadi, "Alternatif Pemikiran Tentang Paradigma Ilmu Hukum Indonesia", dalam *Wajah Hukum Di Era Reformasi; Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Rahardjo*, SH, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 41-49. Lihat Erlyn Indarti, *Paradigma: Jati Diri Cendekia*, Makalah Pada Diskusi Ilmiah PDIH UNDIP Semarang. Tanggal 1 Nopember 2000, h. 3-4. Lihat juga dalam *Majalah Hukum UNDIP, Masalah-Masalah Hukum, Legal Constructivism: Paradigma Baru Pendidikan Hukum Dalam Rangka Membangun Masyarakat Madani*, Vol. XXX, No.3, Juli-September 2001, hlm.139-154.

diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Birokrasi pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) tugas pokok menurut Ryaas Rasyid⁴, yaitu :

1. Memberikan pelayanan umum (public service) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan, perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk.
2. Melakukan pemberdayaan (empowerment) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan Pendidikan
3. Menyelenggarakan pembangunan (development) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.

Dapat dikatakan bahwa birokrat sebagai pelaksana penyelenggara negara serta pelayan masyarakat harus dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat agar ketertiban dan keadilan di dalam

⁴Ryaas Rasyid, Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan (Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 2000), hlm. 11.

masyarakat dapat tercapai. Birokrat juga dituntut untuk mampu menciptakan iklim dan tata kerja baru bagi aparatnya agar dapat mengatasi tantangan di masa yang akan datang.

Pelayanan publik hanyalah merupakan salah satu manifestasi fungsi birokrasi⁵, namun yang terpenting adalah bagaimana memberikan pelayanan public yang berkualitas yang merupakan kunci utama dalam rangka memenuhi hak-hak dasar/ konstitusional rakyat sehingga pembangunan nasional dapat dilakukan secara berkelanjutan⁶. Membatasi fungsi birokrasi hanya pada pelayanan publik akan menjadikan birokrasi berfungsi pada level teknis rutin dan jangka pendek. Padahal birokrasi tidak hanya melayani tujuan teknis rutin dan jangka pendek, namun birokrasi dibentuk dalam rangka untuk tercapainya tujuan bangsa dan negara, seperti yang tercantum dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan Umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, serta
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

⁵M. Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara Birokratis* (Malang: UMM Press, 2007), hlm. 218.

⁶Taufiq Effendi, *Reformasi Birokrasi: Sebagai Strategi Untuk Menciptakan Kepemerintahan Yang Baik dan Pelayanan Publik Yang Berkualitas Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*. Disampaikan pada Upacara Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa dalam Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Tanggal 27 Oktober 2008, Semarang, hlm. 80.

Untuk mencapai tujuan negara tersebut, diperlukan berbagai sarana pendukung, dalam hal ini salah satunya adalah sarana hukum, khususnya hukum administrasi negara. pentingnya eksistensi hukum administrasi negara dapat dipahami dengan merujuk pendapat Sjachran Basah bahwa, hukum administrasi negara adalah semua kaedah yang merupakan sarana hukum untuk mencapai tujuan negara⁷. Dikatakan lebih lanjut bahwa peranan hukum administrasi negara sangat dominan dan esensial karena pada hakikatnya hukum administrasi negara adalah seperangkat norma yang mengatur dan memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara itu sendiri⁸.

Hukum Administrasi Negara itu sendiri dari waktu ke waktu mengalami perkembangan terus-menerus, baik dari segi ruang lingkupnya maupun dari segi permasalahan-permasalahan yang tercakup didalamnya. Puncak perkembangan hukum administrasi negara sangat dirasakan pada negara yang bertipe *welfare state* (negara kesejahteraan). Indonesia termasuk salah satu negara yang bertipe *welfare state* dapat dilihat dalam sila kelima dari Pancasila

⁷S.F. Marbun dkk., *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 19.

⁸ *Ibid.* hlm.23

sebagai dasar falsafah negara yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini berarti tujuan negara adalah menuju kepada kesejahteraan dari para warganya. Di samping itu dapat pula dilihat dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur negara dalam berbagai sektor pelayanan terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, wajib dilaksanakan sesuai dengan amanat UUD 1945 tersebut.

Dalam sebuah survei mengenai penilaian kualitas pelayanan biokrasi di Indonesia yang dilakukan The Political and Economic Risk Consultacy Ltd, Indonesia menduduki peringkat terburuk kedua di Asia (dapat dilihat pada tabel 1). Dari berbagai keluhan masyarakat dan hasil survei mengenai kualitas pelayanan birokrasi di Indonesia, kiranya menjadi pembahasan yang penting untuk dikaji seiring telah dikeluarkannya Perpres Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.

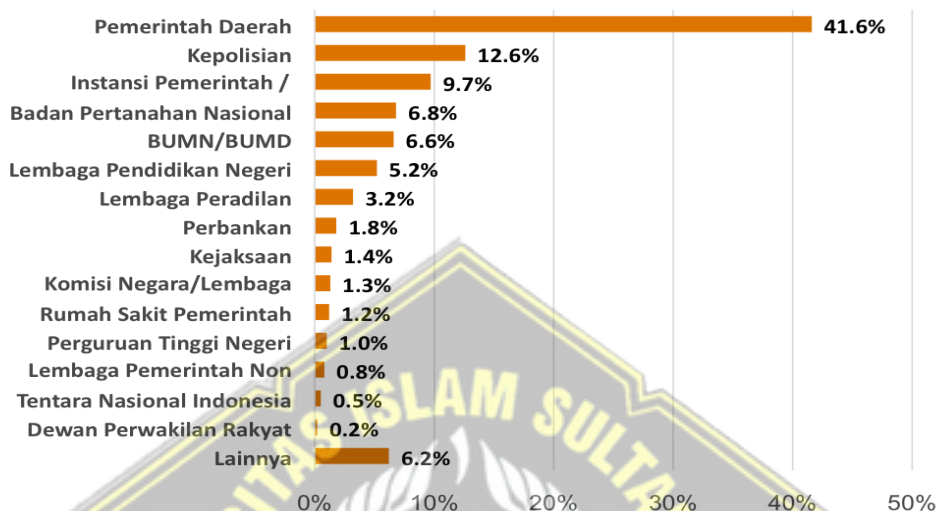
Reformasi Birokrasi (RB) merupakan kebutuhan instansi pemerintah di tengah dinamika kompleksitas dan tantangan birokrasi yang semakin meningkat. Seiring tingginya tuntutan publik terhadap layanan pemerintah, maka meningkat pula

ekspektasi publik terhadap perubahan tata kelola pemerintahan. Arahan Presiden tentang RB berkaitan dengan tiga hal utama, yaitu mewujudkan birokrasi yang mampu menciptakan hasil, birokrasi yang mampu menjamin agar manfaat kebijakan itu dirasakan oleh masyarakat, serta birokrasi yang lincah dan cepat. Tujuan mewujudkan Reformasi Birokrasi yang berkualitas pada akhirnya diharapkan bermuara pada akselerasi pencapaian Pembangunan Nasional

Reformasi birokrasi di POLRI tidak terlepas dari dinamika sosial politik yang terjadi di Indonesia. Masyarakat semakin kritis terhadap kinerja aparat penegak hukum setelah banyak kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM), korupsi, serta penyalahgunaan wewenang oleh oknum polisi. Hal ini menyebabkan munculnya ketidakpercayaan publik terhadap institusi kepolisian. Menurut survei yang dilakukan oleh lembaga-lembaga independen seperti Lembaga Survei Indonesia (LSI), tingkat kepercayaan masyarakat terhadap POLRI cenderung menurun seiring dengan meningkatnya kasus-kasus negatif yang melibatkan anggota kepolisian. Berikut data instansi pemerintah yang sering dikeluhkan oleh masyarakat menurut data Ombudsman

Gambar 1.1

Instansi pemerintah yang paling banyak mendapatkan keluhan

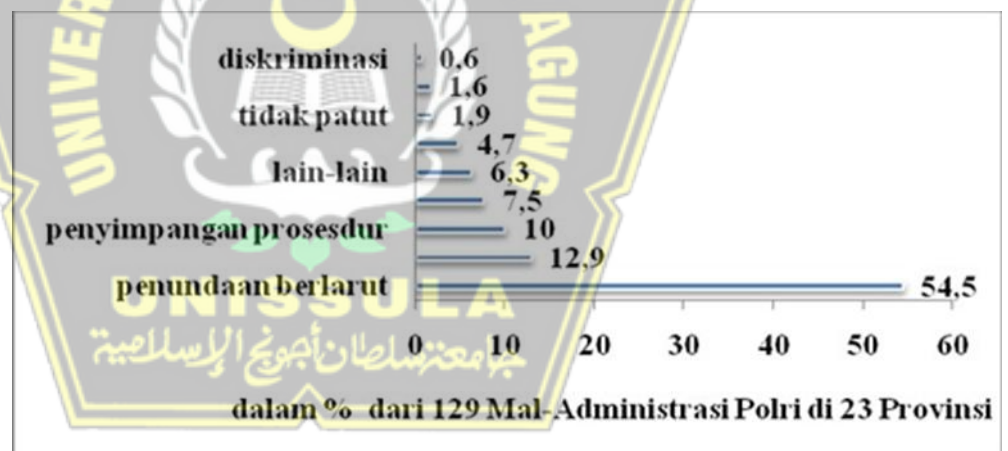


Dari data diatas, Kepolisian termasuk dalam peringkat tertinggi nomor 2 sebagai instansi pemerintah yang sering dikeluhkan masyarakat, dikarenakan banyak hal dari instansi ini yang kinerjanya jauh dari harapan masyarakat.

Dalam mewujudkan Pelayanan Prima yang memenuhi kriteria standar pelayanan kamtibmas prima menuju postur Polri yang profesional diakhir tahun 2025, yang menjadi indikator adalah: “Polri Yang Melayani”, “Polri Yang Proaktif”, “Polri Yang Transparan” dan “Polri Yang Akuntabel”. Namun kenyataan menunjukkan selama 3 tahun terakhir buruknya kinerja pelayanan Polri selalu berada di nomor 2 terbesar dari seluruh lembaga

pemerintahan yang memiliki tugas, fungsi dan tanggung jawab memberikan pelayanan, hal ini terbukti dengan banyaknya komplain masyarakat, baik melalui laporan ke SPKT, tulisan-tulisan di media massa serta diberikannya rapot merah kinerja pelayanan Polri menurut data ombudsman (disampaikan oleh ombudsman RI pada Nopember 2013) berdasarkan 129 laporan yang masuk kepada Ombudsman RI mulai bulan Januari 2013 sampai dengan September 2013 dari 23 provinsi di Indonesia mengenai buruknya kinerja pelayanan Polri dalam statistik sebagai berikut:

Gambar 1.2 Data Statistik Keluhan Pelayanan Polri



Dalam upaya memperbaiki citra dan kinerja institusi, POLRI perlu melakukan reformasi secara menyeluruh. Reformasi ini mencakup perubahan dalam struktur organisasi, sistem manajemen sumber daya manusia, serta peningkatan kapasitas aparaturnya kepolisian melalui pendidikan dan pelatihan yang lebih baik. Selain

itu, penerapan teknologi informasi dalam proses pelayanan publik juga menjadi salah satu langkah strategis untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.

Tujuan Reformasi Birokrasi Polri diatur rinci dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Latar Belakang dan Konteks Reformasi birokrasi di lingkungan Polri merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, akuntabilitas, transparansi, dan profesionalisme dalam menjalankan tugas kepolisian. Tujuan ini sejalan dengan kebutuhan untuk menciptakan institusi yang responsif terhadap masyarakat dan mampu menjalankan fungsi penegakan hukum secara efektif. Tujuan Utama Reformasi Birokrasi Polri Dalam Peraturan Presiden tersebut, yaitu

:

1. Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik: Salah satu tujuan utama adalah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Ini mencakup peningkatan aksesibilitas layanan kepolisian serta responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat.
2. Mewujudkan Akuntabilitas dan Transparansi: Reformasi bertujuan untuk memastikan bahwa setiap tindakan dan

keputusan yang diambil oleh aparat kepolisian dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Hal ini termasuk pengawasan internal dan eksternal yang lebih ketat.

3. Meningkatkan Profesionalisme Anggota Polri: Melalui pelatihan dan pendidikan berkelanjutan, anggota Polri diharapkan dapat meningkatkan kompetensi mereka dalam menjalankan tugas-tugas kepolisian secara profesional.
4. Penguatan Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM): Reformasi juga bertujuan untuk memperbaiki sistem rekrutmen, penempatan, dan pengembangan karir anggota Polri agar lebih adil dan berdasarkan meritokrasi.
5. Penerapan Prinsip Good Governance: Salah satu aspek penting dari reformasi adalah penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam setiap aspek operasional Polri, termasuk partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Dengan demikian, tujuan reformasi birokrasi Polri tidak hanya terfokus pada peningkatan kinerja internal tetapi juga pada penciptaan hubungan yang lebih baik antara polisi dengan masyarakat sebagai bagian dari upaya mewujudkan *good governance* yang bernilai keadilan.

Salah satu tujuan utama reformasi birokrasi seperti yang sudah diuraikan diatas adalah untuk menciptakan good governance, yaitu pemerintahan yang baik yang ditandai oleh transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan keadilan. POLRI sebagai lembaga yang memiliki tanggung jawab besar dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat harus mampu beradaptasi dengan tuntutan tersebut. Reformasi birokrasi di POLRI tidak hanya berkaitan dengan perubahan struktural, tetapi juga melibatkan perubahan budaya organisasi dan sikap aparat kepolisian terhadap masyarakat.

Dalam konteks ini, nilai-nilai keadilan menjadi sangat penting. Keadilan bukan hanya sekadar prinsip moral, tetapi juga merupakan landasan bagi legitimasi institusi penegak hukum. Ketidakadilan dalam penegakan hukum dapat menyebabkan hilangnya kepercayaan publik terhadap POLRI. Oleh karena itu, implementasi nilai-nilai keadilan dalam setiap aspek reformasi birokrasi menjadi krusial untuk membangun kembali hubungan antara POLRI dan masyarakat.

Tantangan lain yang dihadapi dalam proses reformasi ini adalah adanya resistensi dari dalam tubuh POLRI itu sendiri. Budaya organisasi yang telah terbentuk selama bertahun-tahun sering kali

sulit untuk diubah. Beberapa anggota mungkin merasa terancam oleh perubahan yang diusulkan atau bahkan mempertahankan praktik-praktik lama yang tidak sejalan dengan prinsip *good governance*. Oleh karena itu, diperlukan strategi manajemen perubahan yang efektif untuk mengatasi hambatan-hambatan ini.

Selain itu, dukungan dari pemerintah dan partisipasi aktif masyarakat juga merupakan faktor kunci dalam keberhasilan reformasi birokrasi POLRI. Tanpa adanya komitmen politik dari pemimpin negara serta keterlibatan masyarakat dalam proses pengawasan dan evaluasi kebijakan kepolisian, upaya reformasi dapat berjalan setengah hati atau bahkan gagal total. Masyarakat perlu diberikan ruang untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan publik agar tercipta rasa memiliki terhadap institusi kepolisian.

Evaluasi terhadap program-program reformasi yang telah dilaksanakan juga sangat penting untuk mengetahui sejauh mana tujuan *good governance* berbasis nilai keadilan dapat dicapai. Penelitian mengenai dampak reformasi terhadap persepsi publik tentang POLRI harus dilakukan secara berkala agar dapat memberikan umpan balik bagi perbaikan kebijakan selanjutnya.

Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menggali lebih dalam mengenai rekonstruksi reformasi birokrasi POLRI dalam mewujudkan *good governance* yang berbasis nilai keadilan. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan rekomendasi strategis bagi pengambil kebijakan serta kontribusi nyata bagi peningkatan kualitas pelayanan publik oleh POLRI

Reformasi birokrasi di Indonesia, khususnya dalam konteks Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), merupakan isu yang sangat penting dan relevan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) berbasis nilai keadilan. Dalam beberapa dekade terakhir, masyarakat Indonesia telah mengalami berbagai tantangan dalam hal penegakan hukum dan pelayanan publik. POLRI sebagai institusi penegak hukum memiliki tanggung jawab besar untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, namun sering kali institusi ini menghadapi kritik terkait dengan kinerja, integritas, dan akuntabilitasnya.

Good governance adalah konsep yang mengacu pada cara pemerintah menjalankan kekuasaan secara efektif dan efisien demi kesejahteraan rakyat. Dalam konteks POLRI, *good governance* mencakup prinsip-prinsip seperti transparansi, partisipasi masyarakat, akuntabilitas, responsivitas, efektivitas, efisiensi, serta

keadilan sosial. Penerapan nilai-nilai ini sangat penting agar POLRI dapat menjalankan tugasnya dengan baik serta mendapatkan kembali kepercayaan masyarakat.

Nilai keadilan menjadi landasan utama dalam setiap kebijakan dan tindakan yang diambil oleh POLRI. Keadilan bukan hanya berarti memberikan perlakuan yang sama kepada semua orang tetapi juga memperhatikan konteks sosial ekonomi masing-masing individu atau kelompok. Dalam praktiknya, penerapan nilai keadilan dapat dilihat dari bagaimana POLRI menangani kasus-kasus hukum tanpa diskriminasi serta memberikan akses layanan kepada seluruh lapisan masyarakat tanpa memandang status sosial atau ekonomi.

Meskipun terdapat komitmen untuk melakukan reformasi birokrasi di POLRI, masih banyak tantangan yang harus dihadapi. Salah satu tantangan terbesar adalah budaya organisasi yang sudah mengakar kuat di kalangan anggota kepolisian. Budaya ini seringkali mengedepankan loyalitas internal daripada profesionalisme dan integritas individu. Oleh karena itu, perubahan budaya organisasi menjadi krusial dalam upaya mereformasi birokrasi.

Selain itu, kurangnya dukungan dari pihak eksternal seperti pemerintah pusat maupun daerah juga menjadi hambatan bagi keberhasilan reformasi ini. Seringkali kebijakan-kebijakan yang

dikeluarkan tidak sejalan dengan kebutuhan nyata di lapangan atau bahkan bertentangan dengan prinsip-prinsip *good governance* itu sendiri.

Partisipasi masyarakat merupakan elemen penting dalam mewujudkan *good governance* berbasis nilai keadilan. Masyarakat harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terkait kebijakan publik terutama yang berkaitan dengan keamanan dan ketertiban umum. Melalui mekanisme partisipatif seperti forum-forum diskusi atau konsultasi publik, suara masyarakat dapat didengar sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih sesuai dengan kebutuhan mereka.

Peningkatan kesadaran hukum di kalangan masyarakat juga diperlukan agar mereka dapat berperan aktif dalam mengawasi kinerja aparat kepolisian. Dengan adanya pengawasan dari masyarakat sipil, diharapkan akan tercipta akuntabilitas yang lebih tinggi bagi anggota kepolisian.

Untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi POLRI menuju *good governance* berbasis nilai keadilan, beberapa rekomendasi dapat diajukan:

1. Penguatan Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia: Pelatihan berkelanjutan bagi anggota kepolisian mengenai etika profesi serta keterampilan teknis diperlukan untuk meningkatkan profesionalisme.
 2. Implementasi Teknologi Informasi: Penggunaan sistem informasi manajemen untuk mempermudah akses data bagi publik serta meningkatkan transparansi proses pelayanan.
 3. Peningkatan Kerjasama Antar Lembaga: Sinergi antara POLRI dengan lembaga lain seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Ombudsman perlu diperkuat untuk mendorong akuntabilitas.
 4. Pembangunan Budaya Organisasi: Mengubah pola pikir anggota kepolisian agar lebih terbuka terhadap kritik konstruktif dari masyarakat serta membangun budaya kerja berbasis integritas.
- Dengan langkah-langkah tersebut diharapkan reformasi birokrasi POLRI dapat berjalan efektif sehingga mampu mewujudkan *good governance* berbasis nilai keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia

Atas uraian diatas penulis berminat membuat proposal penelitian disertasi dengan judul “Rekonstruksi Reformasi Birokrasi Polri dalam Mewujudkan *Good Governance* yang Bernilai Keadilan”.

B. RUMUSAN MASALAH

Adapun rumusan masalah pada disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa konstruksi regulasi reformasi birokrasi Polri saat ini belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa saja kelemahan dalam konstruksi regulasi reformasi birokrasi Polri dalam mewujudkan *good governance*?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi reformasi birokrasi Polri dalam mewujudkan *good governance* yang berbasis nilai keadilan?

Dengan merumuskan masalah-masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran komprehensif mengenai upaya rekonstruksi reformasi birokrasi Polri dalam mewujudkan *good governance* berbasis nilai keadilan. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pengambil kebijakan untuk meningkatkan efektivitas reformasi yang sedang berjalan.

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan penelitian ini adalah

1. Mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan reformasi birokrasi Polri dalam mewujudkan *good governance*.
2. Mengkaji implementasi nilai-nilai keadilan dalam reformasi birokrasi Polri.
3. Menemukan rekonstruksi reformasi birokrasi Polri dalam mewujudkan *good governance* yang bernilai keadilan

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Adapun legunaan penelitian ini adalah

1. Kegunaan secara teoritis, untuk menambah referensi dibidang ilmu hukum khususnya mengenai pengaturan penghentian penyidikan dalam tindak pidana korupsi.
2. Kegunaan secara praktis, adalah sebagai bahan masukan bagi praktisi hukum

E. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Pengertian Rekonstruksi

Kata rekonstruksi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berasal dari kata ‘konstruksi’ yang dapat diartikan sebagai bangunan, susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata.⁹ Susunan dan hubungan antar kata ini menjadi

⁹ Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga (Jakarta: Balai Pustaka, 1996), hlm.34.

penting karena akan menentukan makna dari suatu kata.¹⁰ Dengan demikian, konstruksi diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam kata dalam kajian kebahasaan meskipun pada kenyataannya konstruksi ini cukup sulit dipahami karena memiliki beragam pengertian yang bergantung pada konteksnya. Bila dikaitkan dengan penelitian ini, maka konstruksi yang dimaksudkan dalam penelitian ini merupakan bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk proses kerja dalam hal ini mengenai pengaturan penghentian peyidikan dalam tindak pidana korupsi.

Judul penelitian ini sendiri memilih menggunakan kata “rekonstruksi”. Kata rekonstruksi tersusun dari kata “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Rekonstruksi dalam KBBI kemudian dimaknai sebagai penyusunan (penggambaran) kembali dan pengembalian seperti semula. Definisi lain mengenai rekontruksi terkhusus dalam ilmu hukum dapat ditemukan pula dalam Black Law Dictionary yang mengartikannya sebagai *“reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or*

¹⁰ Alwi Hasan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Keempat (Jakarta: PT Balai Pustaka, 2007), hlm.22.

reorganizing something. Rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.

Yusuf Qardhawi menyebutkan bahwa rekonstruksi mencakup tiga poin penting, yaitu *pertama*, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. *Kedua*, memperbaiki hal-hal yang runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang lemah. *Ketiga*, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dengan demikian inti dari rekonstruksi adalah sebagai pembaharuan yang bukan menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya sebagai upaya perbaikan kembali dan kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.¹¹ Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum. Berdasarkan uraian di atas, konsep rekonstruksi yang dimaksud adalah bagaimana melakukan pembaharuan terhadap reformasi birokrasi Polri berasaskan nilai keadilan. Dengan

¹¹ Yusuf Qardhawi, 2014, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Tasikmalaya, hlm. 5.

adanya rekonstruksi ini diharapkan nantinya dapat menjadi pedoman atau panduan dalam rekonstruksi reformasi birokrasi Polri.

2. Pengertian Regulasi

Sebelum mengartikan apa itu rekonstruksi, kita harus terlebih dahulu apa itu konstruksi. Konstruksi adalah susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan sebagainya): susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata.¹² Hal lain pula konstruksi juga dapat diartikan sebagai susunan dan hubungan bahan bangunan sedemikian rupa sehingga penyusunan tersebut menjadi satu kesatuan yang dapat menahan beban dan menjadi kuat.¹³

Menurut kamus ilmiah, rekonstruksi adalah penyusunan kembali; peragaan (contoh ulang) (menurut perilaku/tindakan dulu); pengulangan kembali (seperti semula)¹⁴. Sehingga dalam hal ini dapat diambil kesimpulan bahwasanya rekonstruksi merupakan sebuah pembentukan kembali atau penyusunan ulang untuk memulihkan hal yang sebenarnya yang awalnya tidak benar menjadi benar. Dapat ditarik kesimpulan bahwasanya konstruksi adalah suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹³ Pengertian Konstruksi, <https://www.scribd.com>

¹⁴ Pius Partanto dan M. Dahlan Barry, *Kamus Ilmiah Populer* (Surabaya: PT Arkola, 2001), hlm. 671.

hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses perencanaan. Sehingga dalam hal ini rekonstruksi merupakan pengembalian seperti semula.

Yusuf Qardhawi menjelaskan bahwa rekonstruksi itu mencakup tigapoin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristiknya.¹⁵ Sedangkan menurut Andi Hamzah pengertian dari rekonstruksi adalah penyusunan kembali, reorganisasi, usaha memeriksa kembali kejadian terjadinya delik dengan mengulangi perbuatan seperti kejadian yang sebenarnya. Ini dilakukan baik oleh penyidik maupun oleh hakim, untuk memperoleh keyakinan.¹⁶ Sehingga dalam hal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa rekonstruksi adalah penyusunan kembali guna untuk memperbaiki hal yang salah akan sesuatu yang telah ada dengan tujuan untuk penyempurnaan.

3. Pengertian Nilai Keadilan

¹⁵ Yusuf Qardhawi, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih* (Tasikmalaya: Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashlâh wa At-Tajdîd, 2014), hlm. 55.

¹⁶ Gesied Eka Ardhi Yunatha, *Analisis Pelaksanaan Rekonstruksi dalam Proses Penyidikan Guna Mengungkap Pemenuhan Unsur Delik Pencurian dengan Kekerasan* (Skripsi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2010), hlm. 10.

Menurut Driyakara nilai adalah hakekat suatu hal yang membuat hal tersebut layak untuk dikejar. Sementara Fraenkel menyatakan bahwa nilai merupakan idea atau konsep yang bersifat abstrak tentang apa yang dipikirkan dan dianggap penting oleh seseorang, dan biasanya berkaitan dengan estetika, etika pola prilaku dan logika benar atau salah. Selanjutnya Kuntjaraningrat menyatakan bahwa nilai adalah konsep-konsep yang hidup dalam alam pikiran keluarga dan masyarakat tentang sesuatu yang benar dan bernilai dalam hidup. John Dewey mengatakan bahwa *value is any object of social interest*. Kemudian Endang Sumantri menjelaskan bahwa nilai ialah sesuatu yang berharga, penting, berguna, dan menyenangkan dalam kehidupan manusia yang dipengaruhi oleh pengetahuan dan sikap berdasarkan perkembangan diri dan nurani manusia.

Pada perkembangannya sejak mazhab filsafat Socrates hingga filsafat Hukum Alam, keadilan merupakan tujuan dari berhukum, hal ini ditunjukan dengan pernyataan dari mazhab hukum alam yang menyatakan bahwa hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau "*the search for justice*".¹⁷

¹⁷ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis* (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004), hlm. 24.

Pada perkembangannya konsep keadilan Aristoteles lahir dari karyanya yang berjudul *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Pada karyanya tersebut Aristoteles menyampaikan bahwa keadilan adalah upaya dalam mewujudkan persamaan hak di masyarakat, namun demikian pengertian persamaan hak berbeda jauh dengan penyamarataan menurutnya. Aristoteles membedakan hak persamaanya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukannya.¹⁸

Pada perkembangannya kemudian keadilan menurut Aristoteles dibagi ke dalam dua macam keadilan, keadilan “*distributief*” dan keadilan “*commutatief*”. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan *commutatief* memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.¹⁹

¹⁸ L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, cet. ke-26 (Jakarta: Pradnya Paramita, 1996), hlm. 11–12.

¹⁹ Carl Joachim Friedrich,hlm. 25.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang dapat saja merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebbaikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.²⁰

Kemudian selain Aristoteles, persoalan keadilan juga di sampaikan oleh John Rawls. Rawls pada dasarnya melihat keadilan masyarakat lebih pada aspek bentuk pendistribusian keadilan dalam masyarakat. Keadilan diterjemahkan sebagai *fairness* dimana prinsip tersebut dikembangkan dari prinsip utilitarian. Teori tersebut diadopsi dari prinsip maksimin, yaitu proses pemaksimalan dari sebuah hal yang minimum dalam suatu masyarakat yang dilakukan oleh setiap individu yang berada pada posisi awal di mana pada posisi tersebut belum terdapat tawar-menawar akan peran dan status seorang anggota masyarakat. Prinsip ini berusaha menjawab sejauh mungkin tentang pemaksimalan suatu hal yang minimum yang

²⁰Pan Mohamad Faiz, “Teori Keadilan John Rawls,” Jurnal Konstitusi 6, no. 1 (2009): hlm. 135.

berkaitan erat dengan keuntungan kalangan masyarakat bawah yang lemah.²¹

Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls terdapat dua tujuan utama yang hendak disampaikan yakni: *Pertama*, teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan kondisi tertentu seseorang secara khusus untuk mendapatkan keadilan dilihat dari tindakan sosial yang dilakukan seseorang. *Kedua*, konsep keadilan distributif pada dasarnya dikembangkan dari konsep utilitarianisme dengan memberikan batasan yang lebih sesuai terhadap individu. Bahwa keadilan dipandang sebagai cara yang lebih tepat dan etis untuk memberikan keuntungan bagi individu sesuai dengan keputusan moral etis.²²

Pola pemberian konsep keadilan menurut Rawls harus diinisiasi berdasarkan posisi asli (baca: sifat asli) seseorang bukan karena status dan kedudukannya di ruang sosial. Cara untuk memperoleh sifat asli tersebut, seseorang harus mencapai posisi aslinya yang disebut dengan kerudung ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Kondisi *veil of ignorance* tersebut bermaksud mendudukan seseorang dalam kondisi yang sama satu dengan lainnya sebagai anggota

²¹John Rawls, Teori Keadilan, terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 12–40..

²²John Rawls, A Theory of Justice (London: Oxford University Press, 1973), hlm. 50–57.

masyarakat dalam kondisi ketidaktahuan. Sehingga dengan situasi demikian, orang lain tidak mengetahui keuntungan terhadap pemberian sesuatu kepada seseorang yang telah mencapai titik “kerudung ketidaktahuan”.²³

Lebih lanjut, dalam kondisi “kerudung ketidaktahuan” masyarakat bertugas untuk membagikan hal-hal utama yang ingin dimiliki oleh setiap orang (*primary good*). *Primary good* merupakan kebutuhan dasar manusia sebagai hak yang harus dipenuhi. Dengan demikian cara masyarakat untuk membagikan hak adalah dengan menerapkan prinsip keadilan yang terdiri dari: a) kebebasan untuk berperan dalam kehidupan politik; b) kebebasan untuk berbicara; c) kebebasan untuk berkeyakinan; d) kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri; e) kebebasan dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang; f) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.²⁴

Pada kesimpulannya, keadilan John Rawls berusaha menempatkan hak setiap individu sebagaimana mestinya dengan cara melepaskan atribut kedudukan yang dimiliki dalam struktur sosial. Sehingga pendistribusian hak dilakukan secara sama rata.

4. Pengertian Good Governance

²³John Rawls, disarikan oleh Damanhuri Fattah, “Teori Keadilan Menurut John Rawls,” Jurnal TAPiS 9, no. 2 (Juli–Desember 2013), hlm. 42.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 43.

Good governance adalah suatu konsep yang merujuk pada penyelenggaraan pemerintahan yang baik, transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Konsep ini mencakup berbagai aspek penting dalam pengelolaan sumber daya publik dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam konteks Indonesia, *good governance* menjadi sangat relevan terutama setelah era Reformasi yang dimulai pada akhir 1990-an, di mana tuntutan untuk meningkatkan kualitas pemerintahan semakin mendesak.

Secara umum, *good governance* dapat didefinisikan sebagai manajemen pembangunan yang bertanggung jawab dan sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi serta pasar yang efisien. Ini mencakup penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif. *Good governance* juga melibatkan disiplin anggaran serta penciptaan kerangka hukum dan politik yang mendukung pertumbuhan aktivitas usaha.²⁵

Menurut Bank Dunia, *good governance* adalah penyelenggaraan manajemen pembangunan yang bertanggung jawab, di mana pemerintah harus mampu mengelola sumber daya

²⁵Sofian Effendi, *Good Governance: Teori dan Praktik di Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press, 2006), hlm. 23.

secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Hal ini mencakup penegakan hukum, transparansi dalam pengambilan keputusan, serta partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan²⁶.

Untuk memahami lebih dalam tentang good governance, penting untuk mengenali prinsip-prinsip dasar yang mendasarinya. Berikut adalah beberapa prinsip utama dari good governance:²⁷

4.1.1 Partisipasi Masyarakat (*Participation*): Semua warga negara memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi ini bisa dilakukan secara langsung atau melalui lembaga perwakilan. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan sangat penting agar kebijakan tersebut mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

4.1.2 Tegaknya Supremasi Hukum (*Rule of Law*): *Good governance* harus didasarkan pada sistem hukum yang adil dan diterapkan tanpa diskriminasi. Supremasi hukum memastikan bahwa semua individu dan institusi, termasuk pemerintah, terikat oleh hukum yang sama.

²⁶ World Bank, *Governance and Development* (Washington, D.C.: World Bank Publications, 1992), hlm. 112.

²⁷ Ida Rohayani, *Modul Pembelajaran PPKn Kelas X* (Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2020), hlm. 11.

4.1.3 Transparansi (*Transparency*): Keterbukaan informasi merupakan salah satu kunci dari good governance. Pemerintah harus menyediakan informasi yang jelas dan mudah diakses mengenai kebijakan dan tindakan mereka kepada publik untuk membangun kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat.

4.1.4 Akuntabilitas (*Accountability*): Pejabat publik harus bertanggung jawab atas tindakan mereka kepada publik. Akuntabilitas memastikan bahwa setiap keputusan dan tindakan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

4.1.5 Responsivitas (*Responsiveness*): Pemerintah harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat dengan cara merespons masukan dari warga negara secara cepat dan tepat.

4.1.6 Efisiensi dan Efektivitas (*Efficiency and Effectiveness*): Penggunaan sumber daya publik harus dilakukan dengan cara yang efisien untuk mencapai hasil maksimal dalam pelaksanaan program-program pemerintah.

4.1.7 Keadilan Sosial (*Equity and Inclusiveness*): *Good governance* juga menekankan pentingnya keadilan sosial di mana semua kelompok masyarakat memiliki akses yang sama terhadap layanan publik tanpa adanya diskriminasi.

Good governance merujuk pada praktik manajemen pemerintahan yang efektif, transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Konsep ini mencakup berbagai prinsip seperti partisipasi masyarakat, supremasi hukum, transparansi, akuntabilitas, dan orientasi pada konsensus. Dalam konteks Indonesia, penerapan *good governance* menjadi sangat penting terutama setelah era Reformasi yang dimulai pada akhir 1990-an. Reformasi ini menandai pergeseran dari pemerintahan otoriter menuju sistem demokratis yang lebih terbuka. Selain 6 prinsip di atas, terdapat juga prinsip lain dari *good governance* diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Partisipasi Masyarakat: Partisipasi aktif warga negara dalam pengambilan keputusan adalah kunci untuk memastikan bahwa kebijakan publik mencerminkan aspirasi masyarakat. Ini dapat dilakukan melalui berbagai saluran komunikasi antara pemerintah dan masyarakat.
- b. Supremasi Hukum: Penegakan hukum yang adil dan konsisten sangat penting untuk menciptakan kepercayaan di antara warga negara terhadap pemerintah. Supremasi hukum memastikan bahwa semua individu dan institusi, termasuk pemerintah sendiri, terikat oleh hukum.

- c. Transparansi: Keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik membantu membangun kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat. Informasi harus tersedia secara luas agar masyarakat dapat memahami dan memantau tindakan pemerintah.
- d. Akuntabilitas: Pemerintah harus bertanggung jawab atas tindakan mereka kepada publik. Ini termasuk mekanisme untuk melaporkan hasil kinerja serta memberikan penjelasan ketika terjadi kesalahan atau penyimpangan.
- e. Orientasi pada Konsensus: Keputusan seharusnya diambil melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan yang dapat diterima oleh semua pihak terkait.

Penerapan *good governance* di Indonesia telah mengalami berbagai tantangan sejak era Reformasi hingga saat ini. Meskipun ada kemajuan signifikan dalam hal transparansi dan partisipasi masyarakat, masih banyak masalah seperti korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, serta kurangnya akuntabilitas pejabat publik.

Sejak reformasi, berbagai inisiatif telah diluncurkan untuk memperkuat penerapan prinsip-prinsip *good governance* di Indonesia. Misalnya, pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai

lembaga independen untuk memberantas korupsi menunjukkan komitmen pemerintah terhadap penerapan *good governance*.

Namun demikian, meskipun terdapat upaya-upaya tersebut, tantangan besar tetap ada seperti rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah serta masih maraknya praktik korupsi di berbagai sektor pemerintahan.

Good governance merujuk pada praktik pemerintahan yang baik, transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Konsep ini mencakup berbagai aspek seperti partisipasi publik, penegakan hukum, pengelolaan sumber daya yang efektif, serta perlindungan hak asasi manusia. Dalam konteks Indonesia, *good governance* menjadi sangat penting mengingat tantangan yang dihadapi oleh negara dalam hal korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, dan ketidakadilan sosial.

5. Pengertian POLRI

Polri, atau Kepolisian Negara Republik Indonesia, merupakan lembaga negara yang bertanggung jawab untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta melindungi warga negara. Sebagai institusi penegak hukum, Polri memiliki dasar hukum yang kuat yang mengatur tugas, fungsi, dan

kewenangannya. Dasar hukum Polri diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mencakup:

(1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian

Negara Republik Indonesia: Ini adalah undang-undang utama yang menjadi landasan operasional Polri. Dalam undang-undang ini dijelaskan mengenai struktur organisasi, tugas pokok, dan fungsi kepolisian. Pasal-pasal dalam undang-undang ini menetapkan bahwa Polri bertugas untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat serta menegakkan hukum.²⁸

(2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 tentang

Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia: Peraturan ini memberikan rincian lebih lanjut mengenai organisasi internal Polri, termasuk pembagian tugas antar unit kerja di dalamnya. Hal ini penting untuk memastikan bahwa setiap bagian dari kepolisian dapat berfungsi secara efektif dalam menjalankan tugasnya.²⁹

(3) Peraturan KaPolri: Selain undang-undang dan peraturan pemerintah, Polri juga mengeluarkan berbagai peraturan

²⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

²⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016

internal (Perkap) yang mengatur prosedur operasional standar (SOP) bagi anggotanya. Peraturan ini mencakup berbagai aspek mulai dari penyidikan hingga penanganan kasus tertentu.

(4) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP): KUHP juga menjadi dasar hukum bagi tindakan kepolisian dalam menegakkan hukum pidana di Indonesia. Setiap tindakan penegakan hukum oleh Polri harus sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam KUHP agar tidak melanggar hak asasi manusia. Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945: Pasal-pasal dalam UUD 1945 juga memberikan landasan bagi keberadaan Polri sebagai lembaga penegak hukum yang independen dan profesional. Hal ini tercermin dalam prinsip-prinsip demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia.³⁰

Sebagai lembaga penegak hukum, tugas utama Polri meliputi:

- a. Menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.
- b. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana.
- c. Mengamankan objek vital nasional.
- d. Memberikan perlindungan kepada masyarakat.

³⁰ Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan dengan prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Polri memiliki dasar hukum yang jelas melalui berbagai regulasi yang mendukung pelaksanaan tugasnya sebagai institusi penegak hukum di Indonesia. Dengan adanya kerangka hukum ini, diharapkan Polri dapat menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien demi terciptanya keamanan serta ketertiban masyarakat.

6. Peran Polri dalam Good Governance

Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia) memiliki peran krusial dalam mewujudkan *good governance*. Sebagai lembaga penegak hukum, Polri bertanggung jawab untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta menegakkan hukum secara adil. Dalam konteks *good governance*, Polri harus beroperasi dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Hal ini berarti bahwa setiap tindakan yang diambil oleh Polri harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.³¹

Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia) memiliki peran krusial dalam mendukung penerapan *good governance* di Indonesia. Sebagai lembaga penegak hukum, Polri bertanggung jawab untuk

³¹ J. A. O'Neill, *Good Governance: The Concept and Its Application* (2020), hlm. 11.

menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta menegakkan hukum secara adil tanpa diskriminasi. Adapun beberapa peran Polri yang diharapkan adalah sebagai berikut:³²

(5) Penegakan Hukum yang Adil: Polri berfungsi sebagai garda terdepan dalam menegakkan supremasi hukum di Indonesia. Dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, Polri diharapkan dapat melakukan penegakan hukum yang tidak hanya efektif tetapi juga adil dan transparan.

(6) Membangun Kepercayaan Publik: Untuk mendukung *good governance*, Polri perlu membangun hubungan baik dengan masyarakat melalui program-program kemitraan komunitas (*community policing*). Pendekatan ini memungkinkan polisi untuk lebih dekat dengan masyarakat sehingga dapat memahami kebutuhan mereka dengan lebih baik.

(7) Pencegahan Korupsi: Salah satu tantangan terbesar dalam penerapan *good governance* adalah korupsi. Polri memiliki tanggung jawab untuk memberantas praktik korupsi baik di kalangan aparat penegak hukum maupun di

³² Sadjijono, Hukum Kepolisian dan Good Governance (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2007), hlm. 34.

sektor publik lainnya. Melalui operasi pemberantasan korupsi dan pendidikan tentang integritas kepada anggotanya, Polri berkontribusi pada upaya menciptakan pemerintahan yang bersih.

(8) Partisipasi dalam Proses Demokratis: Polri juga berperan dalam menjaga keamanan selama proses pemilu dan kegiatan demokratis lainnya agar berlangsung secara damai dan tertib. Dengan demikian, Polri membantu memastikan bahwa suara rakyat didengar tanpa adanya intimidasi atau kekerasan.

(9) Pelayanan Publik yang Baik: Dalam rangka mendukung good governance, Polri perlu meningkatkan kualitas pelayanan publiknya dengan cara menyediakan layanan kepolisian yang cepat, responsif, dan profesional kepada masyarakat.

(10) Pendidikan Hukum bagi Masyarakat: Selain menjalankan fungsi penegakan hukum, Polri juga memiliki tanggung jawab untuk mendidik masyarakat tentang hak-hak mereka serta prosedur hukum yang berlaku sehingga masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam proses pemerintahan.

(11) Kolaborasi dengan Lembaga Lain: Untuk mencapai tujuan *good governance* secara menyeluruh, kolaborasi antara Polri dengan lembaga-lembaga lain seperti kejaksaan, pengadilan, serta organisasi non-pemerintah sangatlah penting. Kerjasama ini akan memperkuat sistem pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

(12) Inovasi Teknologi Informasi: Penggunaan teknologi informasi oleh Polri dalam pelayanan publik juga merupakan langkah penting menuju *good governance* modern. Sistem informasi kepolisian yang transparan memungkinkan akses informasi bagi publik mengenai kinerja kepolisian serta laporan-laporan kasus kriminal.

Meskipun Polri berperan penting dalam *good governance*, dan terdapat banyak upaya positif dari Polri dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, masih ada tantangan besar seperti budaya birokratisme yang lambat berubah serta stigma negatif terhadap institusi kepolisian akibat kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu terdapat sejumlah tantangan yang harus dihadapi.³³ Salah satunya adalah masalah korupsi di internal kepolisian itu sendiri. Korupsi dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap institusi

³³United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Development (2022).

kepolisian dan menghambat upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik. Selain itu, ada juga tantangan terkait dengan pelanggaran hak asasi manusia oleh aparat kepolisian yang dapat menimbulkan ketidakpuasan masyarakat.

Untuk meningkatkan *good governance*, reformasi di tubuh Polri sangat diperlukan. Reformasi ini mencakup peningkatan profesionalisme anggota kepolisian melalui pendidikan dan pelatihan yang lebih baik. Selain itu, perlu adanya sistem pengawasan yang lebih ketat untuk mencegah praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Penguatan hubungan antara Polri dan masyarakat juga menjadi kunci dalam membangun kepercayaan publik.³⁴

Partisipasi masyarakat merupakan elemen penting dalam *good governance*. Masyarakat harus diberdayakan untuk terlibat dalam proses pengawasan terhadap tindakan Polri. Ini bisa dilakukan melalui forum-forum dialog antara polisi dan masyarakat atau melalui mekanisme pengaduan yang efektif bagi warga untuk melaporkan pelanggaran atau tindakan tidak etis oleh anggota kepolisian.

Secara keseluruhan, *good governance* merupakan tujuan utama bagi setiap negara termasuk Indonesia. Peran Polri sebagai penegak hukum sangat vital dalam mencapai tujuan tersebut.³⁵ Dengan

³⁴International Crisis Group, Indonesia: The Deadly Cost of Poor Policing, Crisis Group Asia Report No. 218 (16 Februari 2012), hlm. 2.

³⁵Ibid, hlm. 22.

melakukan reformasi internal dan meningkatkan partisipasi masyarakat, diharapkan Polri dapat berkontribusi lebih besar terhadap terciptanya pemerintahan yang baik dan akuntabel.

F. KERANGKA TEORITIK

1. Teori Keadilan sebagai Grand Theory

Pada perkembangannya keadilan bertujuan menciptakan kesetaraan dalam hal pemenuhan hak dan pelaksanaan tanggung jawab setiap golongan di berbagai lapisan masyarakat. Keadaan seperti itu sudah dimulai sejak adanya teori Hukum Alam yang disampaikan oleh Socrates. Romli berpandangan bahwa hukum harus dijalankan dengan sistem birokrasi yang baik, serta pembentukan hukum itu sendiri harus sesuai dengan nilai, norma, budaya, karakter, lingkungan serta pandangan hidup masyarakat. Secara tegas Romli menghendaki pengaturan hukum yang disesuaikan dengan ideologi bangsa Indonesia yang telah diwujudkan dalam Pancasila. Romli menuntut keselarasan antara birokrasi dan masyarakat dalam penerapan hukum yang berlaku, sehingga terlihat jelas bahwa teori hukum integratif adalah panduan pemikiran teori hukum pembangunan dan teori hukum progresif dalam konteks Indonesia.³⁶Teori ini digunakan untuk menganalisis persoalan keadilan dalam disertasi ini.

³⁶ Marwan Effendy, Teori Hukum: Materi Perkuliahan Program Doktor (S3) dalam Bidang Hukum (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2014), hlm. 41.

2. Teori Birokrasi sebagai Middle Ranged Theory

Birokrasi sering kali digambarkan dengan proses yang berbelit-belit dan memerlukan waktu yang cukup lama. Karenanya birokrasi tidak terlepas dari anggapan tidak efisien dan tidak adil, serta mengancam kebebasan sosial. Birokrasi ditinjau dari asal kata atau bahasanya berasal dari kata “Bureaucratie” dari bahasa Perancis yang mana “Bureau” berarti meja tulis dan “Cratein” berarti kekuasaan. Dalam dunia pemerintahan, birokrasi dapat dipraktikkan sebagai suatu sistem atau proses yang diciptakan untuk menjamin mekanisme dan keteraturan kerja. Birokrasi juga dianggap sebagai sarana untuk merealisasikan suatu tujuan organisasi, dan para petinggi dalam birokrasi berperan sebagai pemantik dan pemicu dari sesuatu yang tidak mempunyai kepentingan pribadi Perancis yang mana “Bureau” berarti meja tulis dan “Cratein” berarti kekuasaan.

Dalam dunia pemerintahan, birokrasi dapat dipraktikkan sebagai suatu sistem atau proses yang diciptakan untuk menjamin mekanisme dan keteraturan kerja. Birokrasi juga dianggap sebagai sarana untuk merealisasikan suatu tujuan organisasi, dan para petinggi dalam birokrasi berperan sebagai pemantik dan pemicu dari sesuatu yang tidak mempunyai kepentingan pribadi.³⁷

³⁷Aqzal Maulana Yunandi, “Teori Birokrasi Max Weber,” eprints.pknstan.ac.id (2021), hlm. 1–25, diakses 30 Juni 2025, dari <http://eprints.pknstan.ac.id/>.

Max Weber (1864-1921) merupakan sosiolog dari Jerman yang menciptakan model tipe birokrasi ideal dimana suatu birokrasi menurutnya mempunyai suatu bentuk pasti ketika semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Max Weber sendiri mungkin salah seorang yang paling berpengaruh di dunia atas ide dan pemikirannya dalam ilmu pengetahuan sosial. Teori birokrasi miliknya dianggap sebagai teori ideal karena merumuskan sesuatu yang abstrak menjadi suatu bentuk ideal dari organisasi yang seharusnya dijalankan secara profesional dan rasional. Istilah “rasional” tersebut yang menjadi kunci dari konsep birokrasi ideal oleh Max Weber.

Menurut Max Weber, birokrasi seharusnya dijalankan dalam sistem hierarki vertikal yang ketat dan komunikasi antar pekerja yang terbatas. Layaknya mesin yang memiliki suku cadang yang berbeda fungsi, maka sistem birokrasi harus dirancang berdasarkan pembagian kerja dengan spesifikasi kerjanya masing-masing. Birokrasi juga harus memiliki karakteristik bahwa alur kekuasaannya terpusat karena dianggap menjadi lebih efektif dalam proses pengambilan keputusan dan spesifikasi para pekerja. Menurutya juga birokrasi adalah sistem yang tertutup karena lingkungan dianggap dapat mengganggu kinerja organisasi. Dan yang

paling penting, menurutnya peraturan adalah hal utama dalam sistem birokrasi³⁸

Middle range theory Teori birokrasi Max Weber menjelaskan sistem administrasi yang efisien dan rasional dalam sebuah organisasi besar, seperti pemerintah atau perusahaan. Birokrasi Weberian ditandai dengan pembagian kerja yang jelas, hirarki yang terstruktur, aturan tertulis, dan rasionalitas. Teori ini menekankan pada pentingnya prosedur, aturan, dan spesialisasi dalam mencapai tujuan organisasi. Praktik birokrasi dalam pemerintahan Indonesia tidak jauh melenceng dari apa yang dikemukakan Weber³⁹. Dalam implementasinya pemerintah menggunakan peraturan-peraturan mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, hingga peraturan daerah untuk mencapai tujuan organisasi, yakni sesuai dalam alinea 4 pembukaan UUD 1945.

Dalam konteks reformasi birokrasi, khususnya di lingkungan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), Teori birokrasi Max Weber ini memberikan landasan teoretis yang kuat untuk memahami struktur dan dinamika birokrasi dalam konteks reformasi birokrasi Polri. Meskipun terdapat tantangan dalam implementasinya, penerapan prinsip-prinsip birokrasi Weber dapat meningkatkan efisiensi, transparansi, dan

³⁸ Max Weber: *Essays in Sociology* (1947): Antologi tulisan-tulisan Weber yang membahas berbagai aspek sosiologi, termasuk teori birokrasi.

³⁹ Yunandi, Aqzal Maulana. —Teori Birokrasi Max Weber. | [Http://Eprints.Pknan.Ac.Id/](http://Eprints.Pknan.Ac.Id/), 2021, 1–25

akuntabilitas Polri. Dengan komitmen bersama dan langkah-langkah strategis, reformasi birokrasi Polri dapat mencapai tujuan untuk mewujudkan pelayanan publik yang profesional dan terpercaya.

Reformasi birokrasi Polri merupakan upaya sistematis untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas lembaga kepolisian. Teori birokrasi Max Weber, dengan prinsip otoritas legal-rasionalnya, memberikan kerangka teoretis yang relevan untuk memahami struktur dan dinamika birokrasi dalam konteks reformasi ini.

Max Weber mengidentifikasi beberapa prinsip utama dalam teori birokrasi, yaitu:⁴⁰

1. Struktur Hierarkis: Organisasi disusun dalam tingkatan kewenangan yang jelas, memudahkan koordinasi dan pengawasan.
2. Ilmu Pengadaan
Pembagian Kerja yang Jelas: Setiap anggota memiliki tugas dan tanggung jawab yang spesifik, meningkatkan efisiensi dan spesialisasi.
3. Aturan dan Regulasi Formal: Keputusan dan tindakan didasarkan pada aturan yang ditetapkan, memastikan konsistensi dan objektivitas.

⁴⁰ Max Weber, *Essays in Sociology*, ed. H. H. Gerth dan C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1947), hlm. 22.

4. Impersonalitas: Hubungan antar anggota bersifat profesional, mengurangi pengaruh pribadi dalam pengambilan keputusan.
5. Kemajuan Berdasarkan Prestasi: Promosi dan penghargaan diberikan berdasarkan kinerja dan kompetensi, bukan berdasarkan hubungan pribadi.

Dalam konteks POLRI, teori ini membantu menganalisis bagaimana institusi kepolisian dapat beroperasi secara efektif sambil tetap mempertahankan integritas dan kepercayaan publik

3. Teori *Good governance* sebagai Applied Theory

Applied theory berfokus pada penerapan teori-teori tersebut dalam praktik nyata di lapangan, Teori *Good governance* Applied theory yang relevan adalah teori *good governance* itu sendiri, yang mencakup prinsip-prinsip seperti partisipasi masyarakat, transparansi, responsivitas, efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, dan penegakan hukum. *Good governance* merujuk pada cara pemerintah menjalankan kekuasaan dan mengelola sumber daya publik dengan transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan keadilan.⁴¹

Dalam konteks judul disertasi “Rekonstruksi Regulasi Reformasi Birokrasi Polri dalam Upaya Mewujudkan *Good governance* yang

⁴¹ Mark Bevir, *Good Governance: A Global Perspective* (London: Routledge, 2011), hlm. 51.

Berbasis Nilai Keadilan,” penerapan teori *good governance* akan melibatkan analisis tentang bagaimana regulasi baru dapat diimplementasikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik serta memperkuat nilai-nilai keadilan dalam setiap aspek operasional POLRI.

Dengan menerapkan grand theory keadilan memberikan kerangka filosofis yang kuat; middle range theory hukum administrasi negara menawarkan pendekatan praktis untuk implementasinya; sedangkan applied theory *good governance* memberikan panduan konkret tentang bagaimana nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan dalam praktik sehari-hari di institusi kepolisian.

G. KERANGKA PEMIKIRAN



Pada kerangka pemikiran diatas kurang lebih yang dapat diuraikan adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2007 mengatur tentang Daerah Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam konteks ini, reformasi birokrasi Polri bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan menciptakan *good governance* yang berlandaskan pada prinsip-prinsip keadilan. Namun, terdapat beberapa kekaburan norma yang perlu dianalisis lebih lanjut.

Adapun tujuan Reformasi birokrasi di lingkungan Polri bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik: Salah satu tujuan utama adalah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Ini mencakup peningkatan aksesibilitas layanan kepolisian serta responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat.
- b. Mewujudkan Akuntabilitas dan Transparansi: Reformasi bertujuan untuk memastikan bahwa setiap tindakan dan keputusan yang diambil oleh aparat kepolisian dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Hal ini termasuk pengawasan internal dan eksternal yang lebih ketat.
- c. Meningkatkan Profesionalisme Anggota Polri: Melalui pelatihan dan pendidikan berkelanjutan, anggota Polri diharapkan dapat meningkatkan kompetensi mereka dalam menjalankan tugas-tugas kepolisian secara profesional.

- d. Penguatan Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM): Reformasi juga bertujuan untuk memperbaiki sistem rekrutmen, penempatan, dan pengembangan karir anggota Polri agar lebih adil dan berdasarkan meritokrasi.
- e. Penerapan Prinsip Good Governance: Salah satu aspek penting dari reformasi adalah penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam setiap aspek operasional Polri, termasuk partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Pasal 4 dari PP No. 23 Tahun 2007 menyatakan bahwa tugas pokok Polri adalah menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Namun, terdapat beberapa aspek yang dapat dianggap sebagai kekaburan norma, di antaranya :

- a. Definisi Tugas dan Fungsi: Tugas pokok Polri yang disebutkan dalam pasal ini tidak secara eksplisit menjelaskan bagaimana prinsip keadilan harus diterapkan dalam pelaksanaan tugas tersebut. Hal ini dapat menyebabkan interpretasi yang berbeda-beda di lapangan.
- b. Keterkaitan dengan Good Governance: Meskipun ada penekanan pada pelayanan publik, tidak ada penjelasan rinci mengenai mekanisme atau indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan dalam mewujudkan *good governance*.

- c. Implementasi di Lapangan: Kekaburan juga muncul dari bagaimana norma-norma ini diterjemahkan ke dalam praktik sehari-hari oleh anggota Polri. Tanpa adanya pedoman atau standar operasional prosedur (SOP) yang jelas, implementasi prinsip keadilan bisa menjadi subyektif.

Implikasi dari Kekaburan Norma sehingga dibutuhkan rekonstruksi adalah sebagai berikut:

Kekaburan norma dalam PP No. 23 Tahun 2007 dapat berdampak negatif terhadap upaya reformasi birokrasi Polri:

- a. Ketidakpastian Hukum: Anggota Polri mungkin mengalami kesulitan dalam menentukan tindakan yang sesuai dengan prinsip keadilan karena kurangnya panduan yang jelas.
- b. Pelanggaran Hak Asasi Manusia: Tanpa adanya pemahaman yang mendalam tentang keadilan, ada risiko terjadinya pelanggaran hak asasi manusia oleh aparat kepolisian.
- c. Kepercayaan Publik: Ketidakjelasan dalam norma dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap institusi kepolisian sebagai penegak hukum dan pelindung masyarakat

H. METODE PENELITIAN

1. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis ‘payung’ yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu. Masing- masingnya terdiri dari serangkaian “belief dasar” atau world view yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan (dengan “belief dasar” atau world view dari ontologi, epistemologi, dan metodologi paradigma lainnya). Lebih dari sekedar kumpulan teori, paradigma dengan demikian mencakup berbagai komponen praktek-praktek ilmiah di dalam sejumlah bidang kajian yang terspesialisasi.

Paradigma diantaranya, bertugas untuk menggariskan tolok ukur, mendefinisikan standar ketepatan yang dibutuhkan, menetapkan metodologi mana yang akan dipilih untuk diterapkan, atau cara bagaimana hasil penelitian akan diinterpretasi.⁴²

Paradigma konstruktivisme (legal constructivism) merupakan Paradigma yang melihat kebenaran sebagai suatu realita hukum yang bersifat relatif dan berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Realitas hukum yang dimaksud merupakan realitas majemuk yang beragam berdasarkan pengalaman sosial individu. Pada dasarnya realitas sosial yang ada dikembangkan dari realitas individu dalam masyarakat. Realitas tersebut merupakan konstruksi mental manusia sehingga penelitian ini memberi empati

⁴² Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma Suatu Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 4

dan interaksi yang dialektik antara peneliti dan yang diteliti untuk merekonstruksi realitas hukum melalui metode kualitatif.

Oleh karena itu dalam paradigma konstruktivisme, realitas yang diamati oleh peneliti tidak bisa digeneralisasikan. Hal ini dikarenakan setiap fenomena yang terjadi merupakan hasil konstruksi (persepsi) masing-masing individu atau masyarakat, dimana konstruksi tersebut muncul sebagai “resultante” dari pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya, dan bersifat lokal. Penelitian yang dilakukan harus mampu mengungkap pengalaman sosial, aspirasi, atau apapun yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap, perilaku, maupun tindakan objek peneliti. Dengan demikian terdapat subjektivitas dari peneliti terutama untuk menafsirkan hal-hal yang tidak kasat mata. Oleh karenanya diperlukan interaksi subjektif antar keduanya. Disinilah kemudian, konstruktivisme menggunakan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran.

Hermeneutik dilakukan melalui identifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat perseorangan Dialektika dilakukan dengan cara membandingkan pendapat beberapa individu untuk memperoleh konsensus.⁴³

⁴³ Paradigma konstruktivisme boleh disebut sebagai penyangkalan terhadap paradigma positivisme. Apabila di dalam paradigma positivisme diyakini bahwa realitas itu bisa diamati berulang-ulang dan hasilnya sama dan bisa digeneralisasikan. Maka paradigma konstruktivisme menyangkalnya. Konstruktivisme memahami kebenaran realitas bersifat relatif, berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang relevan dengan perilaku sosial. Konstruktivisme, dengan demikian menolak generalisasi untuk berupaya menghasilkan deskripsi yang unik. Lihat, Guba dan Lincoln, dalam Erlyn Indarti, Ibid., h. 30-34

Berdasarkan uraian di atas, jika ditelaah menurut E. G. Guba dan Y.S Lincoln, ⁴⁴paradigma konstruktivisme secara ontologis dimaknai sebagai relativisme yakni, pemahaman realitas yang dikonstruksikan berdasarkan pengalaman sosial individual secara lokal dan spesifik. Secara epistemologis paradigma merupakan bentuk subjektivitas terhadap temuan-temuan yang diciptakan oleh peneliti dan objek investigasi terkait secara interaktif sehingga temuan dicipta atau dikonstruksi bersama dengan suatu metodologi.

Secara metodologis, paradigma menggunakan metode hermeneutik atau dialektis yang berarti konstruksi ditelusuri melalui interaksi antara peneliti dan objek investigasi dengan teknik hermeneutik. Pada penelitian ini menggunakan paradigma Konstruktivisme dikarenakan selain menggunakan data kepustakaan dan perundang-undangan juga menggunakan data berupa hasil wawancara secara hermeneutik.⁴⁵

Paradigma dalam penelitian disertasi ini ialah konstruktivisme dimana penelitian tidak hanya pada tekstual perundang-undangan namun juga meliputi penelitian lapangan kepada informan secara hermeneutik sehingga ditemukan suatu data yang holistik, selain itu paradigma ini digunakan mengingat

⁴⁴ Ibid., hlm. 207

⁴⁵ E. G. Guba dan Y. S. Lincoln, *Kontroversi Paradigmatik, Kontradiksi dan Arus Perpaduan Baru*, dalam Norman K. Denzin dan Y. S. Lincoln, *The Sage Handbook Of Qualitative Research* Edisi Ketiga, dialihbahasakan oleh Dariyatno, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 205.

pendekatan dalam penelitian ini tidak hanya doktrinal namun juga filosofis, sosiologis, dan normatif.

2. Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang memperoleh bahan hukum dengan cara mengumpulkan dan menganalisa bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas. Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, oleh karena itulah, penelitian hukum merupakan suatu penelitian di dalam kerangka know how di dalam hukum. Hasil yang dicapai adalah untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diajukan.⁴⁶

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penulisan disertasi di sini adalah sifat penelitian preskriptif yakni menguji kembali menurut teori hukum terhadap norma yang dianggap masih kabur (vage of norm). Penelitian ini berupaya memberikan sebuah pemecahan terhadap problematika normatif terhadap

⁴⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Prenadamedia, 2015), hlm. 83.

rekonstruksi pengaturan penghentian penyidikan dalam tindak pidana korupsi berbasis nilai keadilan.

4. Tipe Penelitian

Adapun tipe penelitian dalam penulisan disertasi adalah tentang kekaburan norma yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2007 Pasal 4 tentang Daerah Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia

5. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini meliputi :

1. Bahan Hukum Primer berupa peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut :

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2007 tentang Daerah Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia
- d) Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa buku-buku/literatur, artikel, majalah, tulisan para ahli hukum, pendapat para ahli hukum, serta karya-karya ilmiah yang ada kaitannya dengan penelitian ini

6. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk di cari jawabannya. Adapun beberapa pendekatan masalah yang penulis gunakan, sebagai berikut : a. Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach), yaitu bukan melihat kepada bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan juga menelaah materi peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersangkutan dengan isu hukum yang dihadapi dengan mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan tersebut.⁴⁷ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah Undang-Undang ataupun peraturan yang berhubungan dengan hak imunitas advokat. b. Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach), yaitu metode pendekatan yang dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dengan ilmu hukum sehingga menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas asas hukum terkait dengan isu hukum yang dihadapi dan dijadikan sandaran dalam membangun argumentasi hukum dengan memecahkan isu hukum yang dihadapi. Selain itu dalam penelitian ini penulis

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 142

menggunakan pendekatan perbandingan (compare approach) dengan beberapa negara untuk memperbandingkan rekonstruksi pengaturan penghentian penyidikan dalam tindak pidana korupsi berbasis nilai keadilan⁴⁸

7. Teknik Pengumpulan Hukum

a. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan dikumpulkan dengan cara melakukan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tinjauan terhadap penetapan tersangka dalam tahap penyidikan berdasarkan prespektif due process of law.

b. Data Kepustakaan

Data kepustakaan dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang disusun berdasarkan pokok permasalahannya.

I. ORIGINALITAS PENELITIAN

Berdasarkan penelusuran pustaka dan sumber informasi lainnya, penelitian yang memiliki fokus kajian tentang rekonstruksi reformasi birokrasi Polri dalam upaya mewujudkan *good governance* berbasis nilai keadilan, terdapat beberapa penelitian

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 178

yang memiliki relevansi dengan disertasi ini, karya ilmiah dalam bentuk disertasi sebagai berikut:

Tabel 1 Tinjauan Penelitian Sebelumnya

N o	Judul Desertasi	Penulis Disertasi	Temuan Disertasi	Kebaruan Penelitian
1	Reformasi Birokrasi dan Implikasinya terhadap <i>Good governance</i> di Indonesia. (2023)	Dr. Ahmad Zainuddin	Dalam disertasi ini, Dr. Zainuddin menemukan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia telah mengalami kemajuan signifikan dalam beberapa aspek, namun masih terdapat tantangan besar yang harus diatasi untuk mencapai <i>good governance</i> secara menyeluruh. Beberapa temuan kunci dari penelitian ini meliputi: Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas: Reformasi	Kebaruan dari penelitian ini terletak pada pendekatan metodologis yang digunakan oleh Dr. Zainuddin, yaitu kombinasi antara analisis kualitatif dan kuantitatif dengan studi kasus di beberapa daerah di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga memperkenalkan model evaluatif baru untuk menilai efektivitas reformasi birokrasi terhadap prinsip-prinsip <i>good governance</i> .

			<p>birokrasi telah meningkatkan transparansi dalam pengambilan keputusan publik dan akuntabilitas pejabat pemerintah. Hal ini terlihat dari penerapan sistem e-government yang memudahkan akses informasi bagi masyarakat. Partisipasi Publik: Penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan semakin meningkat, meskipun masih ada kelompok tertentu yang kurang terwakili.</p> <p>Kualitas Layanan Publik: Ada</p>	<p>Model ini mempertimbangkan faktor-faktor sosial, ekonomi, dan politik yang berpengaruh terhadap keberhasilan reformasi. Dengan demikian, disertasi ini tidak hanya memberikan Gambaran komprehensif tentang keadaan reformasi birokrasi di Indonesia tetapi juga menawarkan solusi praktis untuk tantangan yang ada</p>
--	--	--	--	--

			<p>peningkatan dalam kualitas layanan publik, tetapi masih terdapat disparitas antara daerah perkotaan dan pedesaan.</p> <p>Korupsi dan Penyalahgunaan Kekuasaan: Meskipun ada upaya untuk mengurangi korupsi melalui reformasi, hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik korupsi masih tetap menjadi masalah serius yang menghambat implementasi good governance.</p>	
2	<p>Pengaruh Reformasi Birokrasi terhadap Peningkatan Kualitas <i>Good governance</i> di Sektor Publik (2022)</p>	<p>Dr. Rina Sari</p>	<p>Dalam disertasi ini, Dr. Sari menemukan beberapa temuan penting terkait dengan pengaruh reformasi birokrasi terhadap good</p>	<p>Kebaruan dari penelitian ini terletak pada analisis longitudinal yang dilakukan oleh Dr. Sari, di mana ia mengevaluasi dampak reformasi birokrasi selama</p>

			<p>governance, antara lain:</p> <p>Peningkatan Efisiensi Layanan Publik:</p> <p>Reformasi birokrasi telah berkontribusi pada peningkatan efisiensi dalam penyampaian layanan publik. Hal ini terlihat dari pengurangan waktu proses administrasi dan peningkatan kepuasan masyarakat.</p> <p>Perbaikan Sistem Pengawasan:</p> <p>Penelitian menunjukkan bahwa adanya perbaikan dalam sistem pengawasan internal di instansi pemerintah, yang berfungsi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan</p>	<p>periode lima tahun di beberapa daerah berbeda di Indonesia.</p> <p>Selain itu, penelitian ini memperkenalkan kerangka kerja baru untuk menilai hubungan antara reformasi birokrasi dan kualitas <i>good governance</i> dengan mempertimbangkan faktor-faktor eksternal seperti budaya organisasi dan partisipasi masyarakat.</p>
--	--	--	---	---

			<p>meningkatkan akuntabilitas.</p> <p>Inovasi dalam Pelayanan Publik:</p> <p>Terdapat inovasi baru dalam pelayanan publik yang dihasilkan dari reformasi birokrasi, seperti penggunaan teknologi informasi untuk mempermudah akses layanan bagi masyarakat.</p> <p>Tantangan Implementasi:</p> <p>Meskipun ada kemajuan, penelitian ini juga mengidentifikasi tantangan signifikan seperti resistensi dari pegawai negeri dan kurangnya pelatihan yang memadai untuk mendukung perubahan.</p>	
3	Reformasi Birokrasi dan	Dr. Ahmad Zainuri	Temuan Penelitian Dalam	Kebaruan dari penelitian ini terletak pada

	Implementasi dalam Mewujudkan <i>Good governance</i> di Pemerintahan Daerah	<p>penelitian ini, Dr. Ahmad Zainuri menemukan bahwa reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah memiliki dampak signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Beberapa temuan kunci dari penelitian ini meliputi :</p> <p>Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas: Reformasi birokrasi yang diterapkan telah meningkatkan transparansi dalam pengelolaan anggaran dan akuntabilitas pejabat publik, sehingga masyarakat lebih percaya terhadap pemerintah.</p>	<p>pendekatan holistik yang digunakan untuk menganalisis dampak reformasi birokrasi terhadap <i>good governance</i> di tingkat daerah. Selain itu, penelitian ini juga mengintegrasikan teori-teori manajemen publik dengan praktik nyata di lapangan, serta memberikan rekomendasi strategis bagi pemerintah daerah untuk terus melakukan perbaikan dalam pelayanan publik.</p>
--	---	---	--

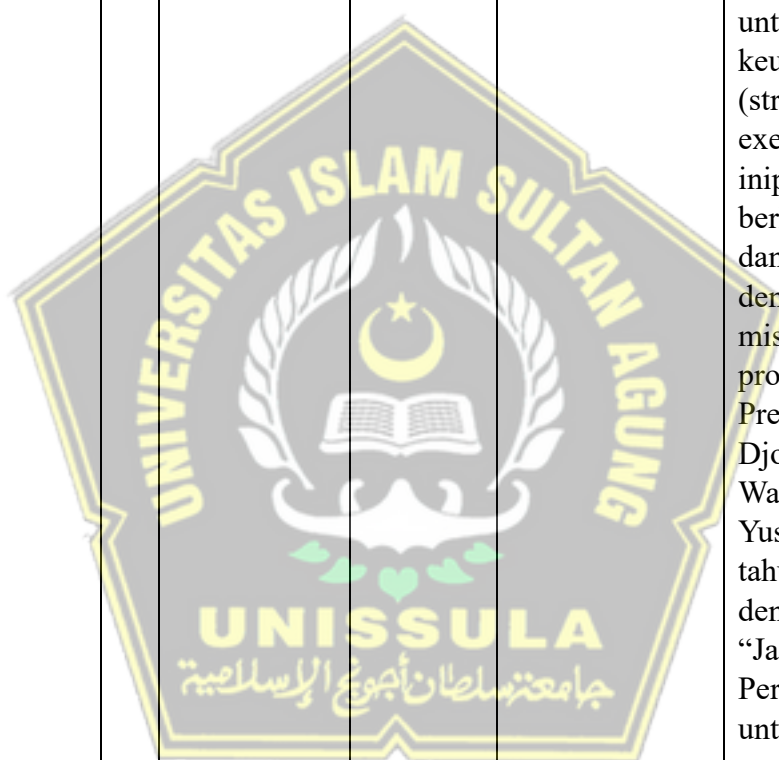
			<p>Partisipasi Publik yang Lebih Baik: Penelitian menunjukkan bahwa adanya mekanisme partisipatif dalam pengambilan keputusan telah mendorong masyarakat untuk lebih aktif terlibat dalam proses pemerintahan.</p> <p>Efisiensi Pelayanan Publik: Dengan adanya perbaikan prosedur dan sistem informasi, waktu pelayanan publik menjadi lebih cepat dan efisien, yang berkontribusi pada kepuasan masyarakat.</p> <p>Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM): Reformasi juga</p>	
--	--	--	---	--

			menekankan pentingnya pelatihan dan pengembangan SDM untuk meningkatkan kompetensi pegawai negeri sipil dalam memberikan layanan kepada masyarakat.	
4	Reformasi Birokrasi dalam Mewujudkan Polri yang Profesional dan Akuntabel	Dr. Rudi Hartono	Dalam penelitian ini, Dr. Rudi Hartono menemukan beberapa temuan penting terkait dengan reformasi birokrasi di POLRI, antara lain: Peningkatan Profesionalisme Anggota POLRI: Penelitian menunjukkan bahwa reformasi birokrasi yang dilakukan telah berkontribusi pada peningkatan profesionalisme anggota POLRI melalui pelatihan dan	Kebaruan dari penelitian ini terletak pada analisis mendalam mengenai dampak reformasi birokrasi terhadap kinerja POLRI serta bagaimana perubahan tersebut dapat meningkatkan kepercayaan publik. Selain itu, penelitian ini mengintegrasikan perspektif teori manajemen publik dengan praktik nyata di lapangan, memberikan rekomendasi strategis untuk perbaikan

			<p>pengembangan kompetensi.</p> <p>Akuntabilitas dalam Pengelolaan Sumber Daya: Reformasi birokrasi juga berdampak pada peningkatan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya manusia dan anggaran, sehingga masyarakat lebih percaya terhadap kinerja POLRI.</p> <p>Penguatan Sistem Pengawasan Internal: Penelitian ini mengidentifikasi bahwa adanya sistem pengawasan internal yang lebih baik membantu mencegah penyalahgunaan wewenang dan meningkatkan</p>	berkelanjutan dalam institusi kepolisian
--	--	--	---	--

			<p>integritas institusi.</p> <p>Responsivitas Terhadap Kebutuhan Masyarakat: Dengan adanya perubahan dalam struktur organisasi dan prosedur kerja, POLRI menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, terutama dalam hal pelayanan publik dan penegakan hukum.</p> <p>Implementasi Teknologi Informasi: Pemanfaatan teknologi informasi dalam proses administrasi dan pelayanan publik menjadi salah satu aspek penting dari reformasi birokrasi yang mendukung transparansi dan efisiensi</p>	
--	--	--	--	--

5	Reformasi Birokrasi Polri Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik (Studi Kasus Pada Kepolisian Daerah Jawa Barat)	Rusli ZA Nasution	<p>Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Polri Polda Jabar dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik belum mencapai target “indicator outcome” yaitu Terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih dan bebas KKN.</p> <p>b. Meningkatnya kualitas pelayanan publik.</p> <p>c. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi</p>	<p>Kebaruan dan disertasi ini adalah Kapasitas dan akuntabilitas kinerja Polri Polda Jabar masih rendah belum sesuai dengan indicator outcomes yaitu terwujudnya polisi yang professional, modern dan terpercaya.</p> <p>Hal ini disebabkan berbagai faktor penghambat/kendala baik faktor polisi (internal) maupun faktor masyarakat (eksternal) yang harus dicarikan solusinya. Adapun solusi yang direkomendasikan dapat terlihat dalam saran yang diajukan diantaranya : an Akademis</p>
---	--	-------------------	--	--



				<p>a. Program Reformasi Kultural di lingkungan Polri perlu dilanjutkan dan ditingkatkan sesuai dengan target tahun 2015 – 2025 untuk mencapai keunggulan (strive for exelence). Hal inipun berkesesuaian dan dilandasi dengan visi, misi Polri, dan program aksi Presiden Djokowi dan Wakil Presiden Yusuf Kalla tahun 2014 dengan tema: “Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian” , yang populer disebut Nawacita Presiden</p>
--	--	--	--	---

6	Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara	Lis Febrianda (Universitas Diponegoro, 2009)		
7	Rekonstruksi Birokrasi Kejaksaan Dengan Pendekatan Hukum Progresif (Studi Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi), (Disertasi, Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, 2007)	Yudi Kristina	Temuan dalam penelitian ini adalah penyimpangan birokrasi dalam pengendalian penanganan perkara terhadap penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi terlembagakan dalam bentuk kebijaksanaan pimpinan yang tersembunyi di balik bekerjanya birokrasi yaitu : 1. Penghentian penyelidikan	Temuan dalam penelitian ini adalah 1. Pendekatan konvensional birokrasi kejaksaan tidak dapat berperan secara optimal dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi karena berkarakter birokratis, sentralistik, pertanggungjawaban hierarkhis dan sistem komando. 2. Rekonstruksi birokrasi kejaksaan

			<p>n atas dugaan tindak pidana korupsi yang cukup bukti yang seharusnya ditingkatka n ke penyidikan</p> <p>2. Pembatasan calon tersangka dan ruang lingkup penanganan perkara.</p> <p>3. Menjadikan kebijakan penanganan perkara sebagai komoditas</p> <p>4. Pengajuan rencana tuntutan pidana yang rendah dengan imbalan uang</p> <p>5. Pemenuhan biaya operasional penanganan perkara yang dilakukan dengan cara</p>	<p>dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana dengan pendekatan hukum progresif dilakukan dengan pembebasan dan konvensionalitas birokrasi, baik dari sisi struktur, kultur maupun peraturan perundang- undangan</p>
--	--	--	--	---

			pemerasan terhadap pihak-pihak yang terkait dengan perkara	

J. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan disertasi ini akan terdiri dari 6 (enam) bab yang masing-masing bab terdiri atas beberapa sub-sub bab yang berhubungan satu sama yang lainnya sehingga membentuk suatu uraian yang sistematis dalam satu kesatuan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoritik, kerangka pemikiran, metode penelitian, originalitas/keaslian penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka, pengertian, konsep-konsep yang berkaitan dengan tema penelitian.

Bab III berisikan mengapa konstruksi regulasi Reformasi Birokrasi Polri saat ini belum berbasis nilai keadilan.

Bab IV berisikan hasil penelitian kelemahan-kelemahan dan hambatan-hambatan dalam konstruksi reformasi birokrasi Polri dalam mewujudkan *Good governance* yang berbasis nilai keadilan

Bab V berisikan hasil penelitian mengenai bagaimana rekonstruksi reformasi birokrasi Polri dalam upaya mewujudkan *Good governance* yang berbasis nilai keadilan

Bab VI Penutup, berisi kesimpulan, saran dan implikasi kajian

A. JADWAL PENELITIAN

Tabel 2 Jadwal Penelitian

No.	Jenis Kegiatan	Jadwal Kegiatan per Bulan						
		1	2	3	4	5	6	7
1	Penelitian Pendahuluan							
	a. Konsultasi Promot							
	b. Penyusunan Usulan							
	c. Penilaian Usulan							
2	Pengumpulan Bahan Hukum							
	a. Pengumpulan Bahan Hukum							
	b. Analisis Bahan Hukum							
3	Pengolahan Bahan Hukum dan Penyusunan Disertasi							
	a. Penyusunan disertasi							
	c. Penilaian dan perbaikan							

d. Ujian Disertasi							
e. Perbaikan Disertasi							
f. Penggandaan dan Penjilidan							



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi merupakan salah satu pilar utama dalam agenda reformasi nasional yang mulai digulirkan sejak kejatuhan rezim Orde Baru pada tahun 1998. Sebagai respons atas krisis multidimensional yang melanda Indonesia, reformasi birokrasi dimaksudkan untuk membangun kembali kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Bab ini akan mengulas secara mendalam sejarah awal reformasi birokrasi di Indonesia, mencakup latar belakang historis, dinamika politik dan kelembagaan, serta pergeseran paradigma birokrasi yang terjadi dalam konteks perubahan sosial-politik nasional.⁴⁹

1. Konteks Historis Birokrasi Sebelum Reformasi

Sebelum era reformasi, struktur dan fungsi birokrasi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh karakteristik pemerintahan otoriter Orde Baru. Birokrasi dijalankan dalam kerangka negara yang sangat sentralistik dan dominatif. Dalam kerangka ini, birokrasi tidak hanya menjadi instrumen administratif, tetapi juga alat politik penguasa.

⁴⁹ Eko Prasjojo, *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Antara Harapan dan Kenyataan*, Jakarta: UI Press, 2010.

Birokrat, terutama di level atas, diangkat lebih karena loyalitas politik daripada kapabilitas teknis, menciptakan iklim kerja yang tidak kompetitif dan tidak profesional.⁵⁰

Berbagai studi menunjukkan bahwa birokrasi era Orde Baru ditandai oleh tingginya tingkat korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta minimnya transparansi dan akuntabilitas. Fungsi birokrasi sebagai pelayan publik tereduksi menjadi fungsi kontrol terhadap masyarakat. Konsekuensinya, pelayanan publik menjadi tidak responsif, lamban, dan seringkali diskriminatif.⁵¹

Selain itu, birokrasi Orde Baru kerap dianggap sebagai instrumen politik yang melayani kepentingan kekuasaan daripada kebutuhan rakyat. Dalam kerangka ini, aparat birokrasi sering kali lebih loyal kepada elit politik dan penguasa daripada kepada hukum atau konstitusi. Sentralisasi kekuasaan di tangan pusat juga mengurangi otonomi daerah, menjadikan birokrasi di tingkat lokal sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, bukan representasi dari masyarakat setempat.⁵²

Dalam praktiknya, pengisian jabatan dalam struktur birokrasi tidak selalu berdasarkan meritokrasi. Mekanisme rekrutmen dan promosi

⁵⁰ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), hlm. 61.

⁵¹ Ibid

⁵² Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), hlm. 45.

lebih banyak dipengaruhi oleh kedekatan dengan kekuasaan dan loyalitas politik. Hal ini berdampak pada rendahnya profesionalisme dan kompetensi aparatur sipil negara. Akibatnya, banyak kebijakan yang tidak berbasis pada kebutuhan nyata masyarakat, tetapi lebih pada kepentingan jangka pendek penguasa.⁵³

Tidak hanya itu, lemahnya sistem pengawasan internal maupun eksternal membuat praktik penyalahgunaan kekuasaan meluas. Badan pengawasan seperti BPK dan BPKP pada masa itu dinilai tidak cukup independen untuk menjalankan fungsi kontrol secara efektif. Di sisi lain, masyarakat tidak memiliki saluran yang memadai untuk mengkritik birokrasi karena adanya represi terhadap kebebasan berpendapat, sensor media, dan pembatasan aktivitas organisasi masyarakat sipil.⁵⁴

Reformasi birokrasi pasca-Orde Baru mencoba memperbaiki warisan buruk tersebut, namun tantangannya tidak kecil. Upaya desentralisasi melalui otonomi daerah membuka ruang baru bagi perbaikan tata kelola, namun juga menimbulkan tantangan baru berupa munculnya "raja-raja kecil" di daerah yang mempraktikkan KKN dengan pola yang mirip. Meski demikian, desentralisasi tetap

⁵³ Hadiz, Vedi R., *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2010), hlm. 88–90.

⁵⁴ Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), hlm. 203–204.

dianggap sebagai langkah penting dalam demokratisasi birokrasi.⁵⁵ Sebagai bagian dari reformasi, pemerintah membentuk lembaga independen seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang bertujuan menekan praktik korupsi secara sistemik. Di sisi lain, perbaikan regulasi, seperti UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan reformasi penggajian ASN, diharapkan dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas birokrasi. Namun, berbagai perubahan tersebut masih menghadapi hambatan struktural dan resistensi dari sebagian kalangan birokrat.⁵⁶

Saat ini, birokrasi Indonesia tengah berada dalam proses transisi menuju sistem yang lebih terbuka, profesional, dan akuntabel. Implementasi teknologi informasi melalui e-government menjadi strategi yang cukup signifikan dalam mendorong efisiensi pelayanan publik. Meski begitu, teknologi hanyalah alat—perubahan birokrasi tetap membutuhkan budaya organisasi yang sehat, kepemimpinan yang berintegritas, dan partisipasi publik yang kuat.⁵⁷

⁵⁵ Edward Aspinall and Greg Fealy, eds., *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation* (Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2003), hlm. 121–123.

⁵⁶ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *Laporan Tahunan KPK 2021* (Jakarta: KPK, 2022), hlm. 17–19.

⁵⁷ Riant Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011), hlm. 213.

2. Tuntutan Reformasi 1998 dan Implikasinya terhadap Birokrasi

Krisis ekonomi 1997/1998 yang kemudian berkembang menjadi krisis politik dan sosial mempercepat keruntuhan sistem birokrasi yang ada. Masyarakat menuntut perubahan sistemik, termasuk di dalamnya perombakan birokrasi. Gerakan mahasiswa, masyarakat sipil, dan komunitas intelektual menuntut adanya pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel. Tuntutan reformasi 1998 tidak hanya ditujukan kepada Presiden Soeharto dan struktur politik otoriter, tetapi juga menyasar jantung sistem birokrasi yang telah lama dinilai korup dan tidak melayani rakyat. Demonstrasi besar-besaran yang dipimpin oleh mahasiswa di berbagai kota menyuarakan lima agenda utama reformasi, salah satunya adalah pemberantasan KKN dan pembaruan birokrasi. Kritik keras diarahkan pada birokrasi yang menjadi instrumen kekuasaan Orde Baru, bukan sebagai pelayan publik.⁵⁸

3. Dinamika Awal Reformasi Birokrasi (1998–2004)

Keinginan masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis dan berpihak kepada rakyat melahirkan kesadaran kolektif

⁵⁸ Marcus Mietzner, *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation* (Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2009), hlm. 72–74.

akan pentingnya reformasi birokrasi. Dalam konteks ini, reformasi birokrasi bukan hanya dipahami sebagai pembenahan administratif, melainkan sebagai bagian dari transformasi tata kelola negara secara keseluruhan.

3.1 Pemerintahan BJ Habibie (1998–1999)

Pada masa transisi pemerintahan BJ Habibie, meskipun masa jabatannya relatif singkat, berbagai fondasi awal reformasi birokrasi mulai diletakkan. Setelah Soeharto lengser pada Mei 1998, pemerintah transisi di bawah Presiden B.J. Habibie mulai membuka ruang untuk reformasi birokrasi, meskipun terbatas. Salah satu langkah awal adalah pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), cikal bakal dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Reformasi birokrasi kemudian menjadi agenda penting dalam rangka membangun kembali kepercayaan publik terhadap negara. Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, yang menjadi kerangka hukum awal bagi pemberantasan praktik korupsi di sektor birokrasi. Di sisi

lain, dibentuk pula lembaga awal pengawasan kekayaan pejabat negara, seperti KPKPN.⁵⁹

Namun, keterbatasan waktu dan fokus pemerintah yang lebih pada stabilisasi politik pasca-Soeharto menyebabkan reformasi birokrasi belum menyentuh dimensi struktural yang mendalam.⁶⁰

3.2 Pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999–2001)

Pada era Presiden Abdurrahman Wahid (1999–2001), terdapat dorongan kuat untuk melakukan deregulasi dan desentralisasi, termasuk dalam reformasi aparatur negara.

Otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 membuka jalan bagi daerah untuk mengelola urusan pemerintahan secara lebih mandiri.⁶¹

Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid mencoba untuk melakukan berbagai langkah drastis dalam menghapuskan praktik-praktik birokrasi yang tidak sehat. Selain itu, Presiden Abdurrahman Wahid juga melakukan upaya dengan mengganti sejumlah pejabat tinggi di berbagai kementerian dan lembaga negara yang dianggap tidak layak secara etika dan profesional.

⁵⁹ Edward Aspinall and Greg Fealy, eds., *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation* (Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2003), hlm 131.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid

Namun, pelaksanaannya menghadapi tantangan besar karena birokrasi lokal belum siap dan masih membawa budaya birokrasi Orde Baru. Langkah-langkah tersebut tidak sepenuhnya berhasil karena kuatnya resistensi dari dalam birokrasi itu sendiri dan juga ketidakstabilan politik saat itu.⁶²

3.3 Pemerintahan Megawati Soekarnoputri (2001–2004)

Periode Presiden Megawati Soekarnoputri (2001–2004) menunjukkan upaya untuk memperkuat kelembagaan birokrasi melalui program reformasi struktural. Pemerintahan Megawati lebih berfokus pada pembangunan ekonomi dan stabilitas politik. Upaya reformasi birokrasi tetap berjalan, meskipun dalam skala terbatas. Salah satu kebijakan penting yang diadopsi adalah penguatan otonomi daerah sebagai bagian dari desentralisasi, yang secara langsung berdampak pada struktur dan fungsi birokrasi di tingkat lokal. Namun, desentralisasi ini juga menimbulkan tantangan baru, terutama terkait dengan lemahnya kapasitas birokrasi daerah dalam menyerap fungsi-fungsi pemerintahan yang sebelumnya tersentralisasi. sebagian pengamat menilai bahwa reformasi birokrasi pada masa ini

⁶²Abdurrahman Wahid, Gus Dur: The Authorized Biography (Jakarta: The Wahid Institute, 2006), hlm. 23.

masih bersifat simbolik dan belum menyentuh akar masalah, seperti sistem rekrutmen, promosi jabatan, dan reformasi penggajian. Reformasi birokrasi masih menghadapi resistensi internal yang kuat.⁶³

3.4 Grand Design Reformasi Birokrasi (2004–2009): Tonggak Strategis

Baru pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), reformasi birokrasi mulai ditata lebih sistematis. Tahun 2004, pemerintah membentuk Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) sebagai lembaga utama yang mengelola agenda reformasi birokrasi. Program Reformasi Birokrasi Nasional (PRBN) diluncurkan, mencakup aspek kelembagaan, SDM, proses bisnis, dan pelayanan publik. KPK juga mulai aktif melakukan penindakan terhadap aparatur negara yang terlibat korupsi.⁶⁴

Implikasi dari reformasi ini adalah munculnya kesadaran baru bahwa birokrasi tidak bisa lagi bekerja dengan model komando top-down. Sebagai ganti, birokrasi dituntut untuk lebih adaptif, melayani, dan berbasis pada prinsip

⁶³ Ibid

⁶⁴ Kementerian PAN-RB, Laporan Tahunan Reformasi Birokrasi 2005–2010 (Jakarta: KemenPAN-RB, 2011), hlm. 12.

akuntabilitas publik. Evaluasi kinerja aparatur sipil negara diperkenalkan melalui sistem e-performance, serta promosi berbasis kompetensi mulai diberlakukan, meskipun penerapannya belum merata di seluruh instansi.⁶⁵

Masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menjadi titik awal dimulainya reformasi birokrasi yang lebih sistematis dan terstruktur. Dalam periode ini, pemerintah menyusun Grand Design Reformasi Birokrasi Nasional 2010–2025, yang disertai dengan Road Map Reformasi Birokrasi dalam jangka menengah.

Tiga tujuan utama reformasi birokrasi dalam Grand Design tersebut adalah:

- a) Mewujudkan birokrasi yang bersih dan akuntabel,
- b) Mewujudkan birokrasi yang efektif dan efisien, dan
- c) Meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Program-program seperti Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), pengembangan sistem merit dalam pengangkatan ASN, dan evaluasi kinerja aparatur mulai diimplementasikan pada masa ini. Selain itu, dibentuk pula

⁶⁵ Riant Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011), hlm. 215–217.

Kementerian PAN-RB yang secara khusus menangani urusan reformasi birokrasi.⁶⁶

4. Faktor-Faktor Pendorong Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi tidak terjadi dalam ruang hampa. Sejumlah faktor eksternal dan internal turut mendorong pelaksanaan reformasi ini, di antaranya:

- a) Desakan masyarakat sipil dan media untuk transparansi dan akuntabilitas publik.
- b) Tekanan lembaga internasional, seperti IMF, Bank Dunia, dan ADB, yang mensyaratkan reformasi tata kelola sebagai bagian dari program bantuan dan kerjasama pembangunan.
- c) Komitmen politik nasional, terutama dari presiden dan kementerian terkait.
- d) Kebutuhan akan birokrasi yang responsif terhadap tantangan globalisasi dan persaingan internasional.

5. Tantangan Awal Reformasi Birokrasi

Meskipun langkah-langkah reformasi mulai dijalankan, tantangan besar tetap mengemuka:

⁶⁶ Tim Reformasi Nasional, Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025, Kementerian PAN-RB, 2010.

- a) Resistensi internal birokrasi, terutama dari kelompok-kelompok yang diuntungkan dari status quo.
- b) Keterbatasan sumber daya manusia aparatur dalam memahami dan melaksanakan prinsip-prinsip reformasi.
- c) Infrastruktur kelembagaan yang lemah, terutama di tingkat daerah.
- d) Kurangnya monitoring dan evaluasi yang efektif terhadap pelaksanaan program reformasi.⁶⁷

Namun demikian, berbagai kendala masih dihadapi hingga kini. Reformasi birokrasi kerap tersandera oleh kepentingan politik, lemahnya penegakan hukum, dan belum berubahnya budaya kerja birokrasi yang cenderung patronistik. Dalam banyak kasus, kepala daerah menggunakan birokrasi untuk memperkuat kekuasaan politiknya, bukan meningkatkan layanan publik. Meski begitu, semangat reformasi yang lahir dari tuntutan 1998 tetap menjadi pendorong penting dalam mengawal transformasi birokrasi di Indonesia.⁶⁸ Sejarah awal reformasi birokrasi Indonesia menunjukkan bahwa perubahan birokrasi bukanlah proses yang instan dan mudah. Dari masa transisi pasca-Orde Baru hingga perumusan Grand Design Reformasi Birokrasi, Indonesia telah

⁶⁷ Ibid

⁶⁸ Lembaga Administrasi Negara (LAN), *Kajian Reformasi Birokrasi di Indonesia: Evaluasi dan Rekomendasi* (Jakarta: LAN, 2020), hlm. 38.

menempuh perjalanan panjang dan berliku. Meskipun masih dihadapkan pada berbagai tantangan, komitmen terhadap reformasi birokrasi telah menghasilkan fondasi yang penting untuk transformasi tata kelola pemerintahan di masa depan.

B. Sejarah Reformasi Birokrasi Polri

Reformasi birokrasi di tubuh Kepolisian Republik Indonesia (Polri) merupakan bagian integral dari agenda reformasi nasional yang digulirkan pasca kejatuhan Orde Baru tahun 1998. Selama masa Orde Baru, Polri berada dalam struktur militer melalui integrasi dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), yang menyebabkan orientasi institusi lebih bersifat represif dan berorientasi pada stabilitas politik, ketimbang perlindungan dan pelayanan masyarakat. Bab ini menguraikan perkembangan sejarah awal reformasi birokrasi Polri dalam konteks transformasi kelembagaan, perubahan paradigma pelayanan, dan upaya profesionalisasi yang berlangsung dari tahun 1998 hingga periode awal 2000-an. Fokus utama diarahkan pada proses pemisahan Polri dari TNI, reformasi struktur kelembagaan, dan perubahan budaya kerja.⁶⁹

1. Konteks Historis Polri Sebelum Reformasi

Sejak masa Orde Baru, Polri tergabung dalam struktur militer melalui ABRI, bersama dengan TNI Angkatan Darat, Laut, dan Udara. Dalam

⁶⁹ Satria, Arif. *Security Sector Reform: Studi Kasus Reformasi Kepolisian di Indonesia*, "Jurnal Keamanan Nasional", Vol. 1 No. 2, 2015, hlm. 3.

kerangka ini, Polri berfungsi tidak hanya sebagai penegak hukum sipil, tetapi juga sebagai kekuatan pertahanan negara. Hal ini menyebabkan Polri lebih menonjolkan pendekatan kekuatan dan kontrol sosial dalam menjalankan tugasnya. Model ini berdampak pada:

- a) Militerisasi tugas kepolisian, termasuk dalam penanganan keamanan dalam negeri.
- b) Lemahnya akuntabilitas publik, karena mekanisme pengawasan sipil hampir tidak ada.
- c) Budaya komando yang kaku, yang tidak cocok dengan prinsip demokratis dan pelayanan publik.⁷⁰

Militerisasi tugas Polri selama Orde Baru menjadikan institusi kepolisian sangat identik dengan pendekatan koersif, terutama dalam menghadapi demonstrasi, gerakan mahasiswa, dan kelompok kritis lainnya. Dalam banyak kasus, penanganan aksi massa oleh Polri dilakukan dengan kekuatan berlebihan (*excessive force*), karena mereka lebih dilatih untuk menghadapi ancaman keamanan daripada memberikan perlindungan kepada warga sipil. Akibatnya, citra Polri di mata masyarakat cenderung negatif, bahkan sering dipersepsikan sebagai alat represif negara daripada pelindung masyarakat.⁷¹

⁷⁰ Ibid

⁷¹ Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Singapore: Equinox Publishing, 2007), hlm. 260.

Selain itu, posisi Polri yang berada di bawah ABRI menyebabkan subordinasi terhadap kepentingan politik penguasa. Fungsi pengawasan eksternal terhadap Polri menjadi tidak efektif karena tidak ada lembaga independen yang dapat mengakses secara terbuka proses pengambilan keputusan dan penegakan disiplin di tubuh kepolisian. Situasi ini mendorong berkembangnya praktik penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang tidak mendapatkan sanksi memadai, karena tertutupnya sistem pertanggungjawaban internal.⁷²

Dalam hal struktur kelembagaan, budaya komando di tubuh Polri memunculkan loyalitas vertikal yang sangat kuat, namun minim akuntabilitas horizontal. Perwira-perwira polisi lebih patuh kepada atasan langsung dibandingkan pada prinsip hukum dan etika profesi. Hal ini menyebabkan sulitnya mendorong reformasi dari dalam, karena sistem internal yang otoriter tidak memberi ruang pada inovasi, transparansi, dan keterbukaan informasi.⁷³ Hubungan antara Polri dan masyarakat juga sangat terbatas pada konteks pengamanan, bukan kemitraan. Dalam banyak kesempatan, warga melihat polisi bukan sebagai mitra yang siap melindungi dan melayani, melainkan aparat yang ditakuti dan sulit diakses. Hal ini menjadi hambatan besar dalam menciptakan model kepolisian yang

⁷² Tim Lindsey and Helen Pausacker (eds.), *Crime and Punishment in Indonesia* (London: Routledge, 2021), hlm 45.

⁷³ Neta S. Pane, *Reformasi Kepolisian: Jalan Panjang Menuju Polisi Sipil* (Jakarta: IPW Press, 2013), hlm 28.

partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan warga. Absennya pendekatan community policing menyebabkan kesenjangan antara harapan publik dan praktik di lapangan semakin melebar.⁷⁴

Pentingnya memahami konteks historis ini adalah agar reformasi Polri pasca 1998 tidak hanya dipahami sebagai perubahan struktural, tetapi juga sebagai upaya untuk mengubah paradigma kepolisian dari instrumen kekuasaan menjadi institusi sipil yang demokratis. Reformasi Polri harus diposisikan dalam kerangka pemisahan Polri dari TNI, pembentukan mekanisme pengawasan sipil, serta perumusan ulang peran dan fungsi Polri agar sesuai dengan prinsip negara hukum dan HAM.⁷⁵

2. Kinerja dan Citra Polri Pra-Reformasi

Sebelum reformasi, Polri sering dikritik sebagai institusi yang korup, tidak profesional, dan cenderung represif. Indikasi ini tampak dari:

- a) Banyaknya laporan penyalahgunaan kekuasaan oleh anggota kepolisian.
- b) Tingginya tingkat pelanggaran HAM dalam penanganan unjuk rasa atau konflik horizontal.

⁷⁴ Basuki Agus Suparno, *Reformasi dan Jatuhnya Suharto* (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2012), hlm 89.

⁷⁵ Ibid.

- c) Hubungan buruk antara Polri dan masyarakat akibat pendekatan yang intimidatif.⁷⁶

Citra negatif Polri sebelum reformasi 1998 banyak dibentuk oleh praktik-praktik penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparat di lapangan. Dalam berbagai laporan media dan LSM, ditemukan pola kekerasan yang sistematis terhadap pelaku unjuk rasa, aktivis pro-demokrasi, hingga warga biasa yang berkonflik dengan aparat. Tindakan represif seperti penangkapan tanpa prosedur hukum, penyiksaan dalam proses interogasi, dan intimidasi terhadap saksi menjadi praktik umum yang sulit diberantas karena lemahnya mekanisme pengawasan internal dan eksternal.⁷⁷ Tidak hanya tindakan fisik, penyimpangan kewenangan juga terlihat dalam bentuk manipulasi proses hukum dan kriminalisasi warga. Dalam banyak kasus, laporan kejahatan tidak ditindaklanjuti dengan serius kecuali ada imbalan tertentu. Hal ini menumbuhkan praktik suap sebagai kebiasaan dalam relasi antara warga dan polisi. Studi Transparency International Indonesia (TII) pada dekade 1990-an menunjukkan bahwa kepolisian merupakan salah satu lembaga paling rawan korupsi di Indonesia.⁷⁸

⁷⁶ Ibid, hlm.105.

⁷⁷ Human Rights Watch, Indonesia: The Limits of Reform, Vol. 9 No. 9 (New York: HRW, 1997), hlm 11.

⁷⁸ Basuki Agus Suparno,....hlm. 118.

Salah satu dampak serius dari praktik tersebut adalah semakin merosotnya kepercayaan publik terhadap institusi kepolisian. Masyarakat menganggap polisi bukan sebagai pelindung, tetapi ancaman yang bisa menjebak mereka dalam sistem hukum yang korup dan sewenang-wenang. Hal ini berdampak pada rendahnya pelaporan kasus kejahatan karena masyarakat merasa sia-sia atau bahkan takut untuk menghubungi polisi. Ketidakterbukaan informasi dan budaya anti-kritik di tubuh Polri turut memperparah krisis kepercayaan ini.⁷⁹ Di sisi lain, profesionalisme aparat kepolisian pada masa itu juga dinilai rendah. Pendidikan kepolisian tidak secara optimal membekali anggota dengan prinsip-prinsip HAM, teknik penyelidikan berbasis bukti ilmiah (scientific investigation), atau pendekatan pelayanan publik. Ketiadaan pelatihan berkelanjutan, sistem promosi berbasis merit, dan evaluasi kinerja yang obyektif membuat kualitas aparat tidak berkembang, terutama pada level bawah yang langsung bersentuhan dengan masyarakat.⁸⁰ Situasi ini menguatkan kesimpulan bahwa pra-reformasi, Polri berfungsi lebih sebagai alat kekuasaan politik ketimbang pelayan hukum dan masyarakat. Hubungan erat antara Polri dan rezim Orde Baru menyebabkan institusi ini menjalankan fungsi kontrol sosial daripada perlindungan hukum. Oleh

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid

karena itu, perubahan mendasar terhadap struktur, budaya, dan fungsi Polri menjadi agenda penting dalam proses reformasi pasca 1998.

3. Tuntutan Reformasi 1998 dan Dorongan Perubahan di Tubuh Polri

Tuntutan reformasi yang mencuat pada 1998 menekankan perlunya pembenahan sektor keamanan dan hukum, termasuk Polri. Tekanan publik terhadap perlunya institusi penegak hukum yang profesional, netral secara politik, dan humanis semakin kuat. Muncul pula dorongan untuk memisahkan Polri dari struktur militer, agar dapat fokus menjalankan fungsi sipil dalam penegakan hukum dan pelayanan masyarakat.

Reformasi Polri menjadi bagian dari arsitektur reformasi sektor keamanan (security sector reform/SSR) di Indonesia. Dalam SSR, dilakukan perubahan struktur, fungsi, serta tata kelola institusi yang terkait dengan pertahanan dan keamanan, termasuk Polri.⁸¹

4. Pemisahan Polri dari ABRI: Titik Awal Reformasi

Dorongan kuat masyarakat sipil, LSM, akademisi, dan tekanan internasional memaksa pemerintah untuk memisahkan fungsi pertahanan dan keamanan. Salah satu langkah awal reformasi birokrasi Polri adalah

⁸¹ Ibid

pemisahan institusional antara TNI dan Polri, yang secara formal dimulai pada tahun 1999. Proses pemisahan Polri dari ABRI secara resmi terjadi pada 1 April 1999, berdasarkan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri. Pemisahan ini merupakan tonggak penting dalam upaya menjadikan Polri sebagai institusi sipil yang profesional dan bertanggung jawab kepada otoritas sipil. Tujuannya adalah agar Polri tidak lagi berperan ganda sebagai alat pertahanan dan penegakan hukum, melainkan fokus sebagai institusi yang menjaga ketertiban dan keamanan dalam kerangka hukum yang demokratis. Selain itu dasar hukum pemisahannya juga diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menjadi landasan hukum utama penyelenggaraan tugas dan wewenang Polri dalam sistem sipil. Dengan adanya pemisahan Polri dan ABRI terdapat dampak yang ditemui diantaranya⁸² :

- a) Polri menjadi institusi sipil, tidak lagi berada di bawah struktur militer.
- b) Reorientasi tugas dan fungsi: dari pendekatan keamanan ke pendekatan pelayanan publik.

⁸² Ketetapan MPR RI Nomor VI dan VII Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri.

- c) Penataan organisasi dan tata kelola, termasuk pembentukan berbagai satuan kerja baru yang mendukung penegakan hukum berbasis HAM dan profesionalisme.

Langkah selanjutnya adalah reformasi internal Polri yang dituangkan dalam sejumlah kebijakan strategis. Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menjadi dasar hukum baru bagi Polri yang menegaskan tugas pokoknya dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. UU ini juga menekankan pentingnya akuntabilitas publik dan transparansi dalam kinerja kepolisian. Sebagai bagian dari reformasi kelembagaan, dibentuk pula berbagai lembaga eksternal pengawas kinerja Polri, salah satunya adalah Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas). Kopolnas memiliki fungsi memberi masukan kepada Presiden terkait arah kebijakan Polri serta melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kinerja institusi kepolisian. Meskipun peran Kopolnas masih terbatas secara operasional, kehadirannya mencerminkan tuntutan masyarakat akan adanya pengawasan sipil terhadap aparat keamanan.⁸³

Dalam pelaksanaannya, reformasi Polri menghadapi berbagai tantangan, baik dari dalam maupun luar institusi. Di satu sisi, masih ada

⁸³ Basuki Agus Suparno ..., hlm. 98.

resistensi dari sebagian internal yang terbiasa dengan kultur lama berbasis komando dan kekuasaan. Di sisi lain, ekspektasi masyarakat yang tinggi terhadap perubahan kinerja sering kali tidak sebanding dengan kecepatan transformasi institusi. Kasus kekerasan oleh aparat, penyalahgunaan wewenang, dan rendahnya profesionalisme di beberapa wilayah masih sering muncul, yang menunjukkan bahwa reformasi belum sepenuhnya berhasil menyentuh aspek budaya organisasi. Meskipun begitu, reformasi Polri tetap menjadi komponen penting dalam arsitektur reformasi pasca-Orde Baru. Transformasi ini mencerminkan perubahan paradigma keamanan dari pendekatan koersif menjadi pendekatan humanis dan berbasis hak asasi manusia. Dalam konteks demokratisasi Indonesia, keberadaan institusi kepolisian yang netral, profesional, dan akuntabel menjadi kunci untuk menciptakan keadilan sosial dan perlindungan hukum yang merata.⁸⁴

5. Reformasi Kelembagaan dan Birokrasi POLRI

Reformasi kelembagaan dan birokrasi Polri merupakan langkah strategis untuk meningkatkan profesionalisme, akuntabilitas, dan pelayanan publik yang responsif. Upaya ini mencakup berbagai aspek, mulai dari

⁸⁴ Ibid, hlm. 101.

struktur organisasi hingga penguatan sumber daya manusia (SDM) dan transformasi digital

5.1 Transformasi Organisasi

Setelah pemisahan, Polri melakukan berbagai restrukturisasi organisasi di antaranya :

- a) Pembentukan Divisi Profesi dan Pengamanan (Propam) untuk pengawasan internal.
- b) Penguatan Divisi Humas dan Lembaga Pendidikan Polri (Lemdiklat) sebagai sarana pembentukan SDM yang berkualitas.
- c) Peningkatan peran Itwasum (Inspektorat Pengawasan Umum) untuk fungsi audit dan pengawasan internal.

5. 2. Reformasi SDM dan Profesionalisme

Reformasi birokrasi Polri menekankan pada pengembangan SDM yang kompeten dan berintegritas. Melalui pendidikan dan pelatihan, Polri berupaya menciptakan pemimpin yang transformatif dan inovatif. Wakil Menteri PANRB, Purwadi Arianto, menekankan pentingnya kompetensi kepemimpinan dalam mencapai tujuan reformasi.

- a) Polri mulai menerapkan 101embag rekrutmen berbasis merit dan seleksi terbuka.

- b) Kurikulum 102 lembaga kepolisian dirombak untuk menekankan pada nilai-nilai HAM, etika profesi, dan keterampilan pelayanan masyarakat.
- c) Program 102 lembaga lanjutan untuk perwira menengah dan tinggi dikembangkan bekerja sama dengan 102 lembaga akademik nasional dan internasional.⁸⁵

5.3 Reformasi Pelayanan Publik

Polri berkomitmen untuk mempercepat transformasi digital guna meningkatkan pelayanan publik. Contohnya, penyederhanaan proses perizinan yang sebelumnya memakan waktu 180 hari menjadi hanya 14 hari kerja. Integrasi layanan publik melalui Portal Pelayanan Publik juga menjadi fokus utama untuk memudahkan akses masyarakat

- a) Penerapan pelayanan berbasis teknologi informasi (e-policing).
- b) Pembentukan SPKT (Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu) untuk memudahkan akses masyarakat terhadap pelayanan.
- c) Peningkatan transparansi proses seperti pengurusan SIM, SKCK, dan laporan kehilangan.⁸⁶

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

5.4 Penguatan Kelembagaan dan Pengawasan

Salah satu kritik utama terhadap Polri adalah lemahnya akuntabilitas. Dalam kerangka reformasi, beberapa inisiatif dilakukan.

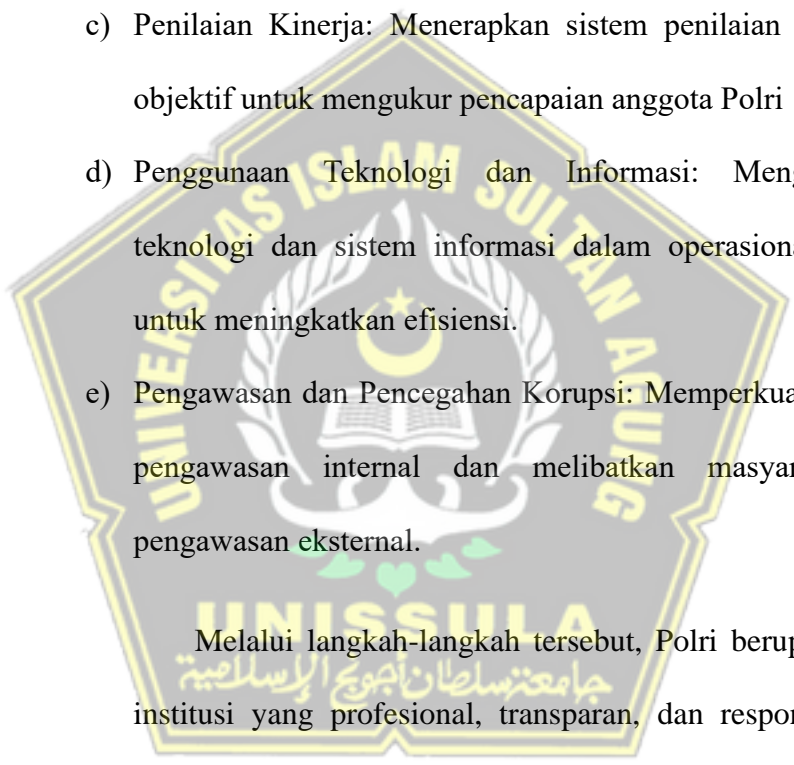
- a) Pembentukan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) sebagai pengawas eksternal.
- b) Meningkatkan peran masyarakat sipil dan media dalam mengawasi kinerja kepolisian.
- c) Peningkatan pelaporan dan evaluasi kinerja publik oleh unit-unit Polri di tingkat pusat dan daerah.

Kopolnas, sebagai lembaga pengawas eksternal Polri, memiliki peran penting dalam memastikan akuntabilitas dan transparansi. Menteri Anas mendukung penguatan kelembagaan Kopolnas agar dapat merespons keluhan masyarakat dan memberikan rekomendasi yang konstruktif.⁸⁷

5.5 Implementasi Program Prioritas

Beberapa program prioritas dalam reformasi birokrasi Polri antara lain:

⁸⁷ Ibid

- 
- a) Manajemen dan Struktur Organisasi: Evaluasi dan penataan struktur organisasi untuk menghilangkan tumpang tindih tugas dan fungsi
 - b) Rekrutmen dan Pelatihan: Memperbaiki sistem rekrutmen dan seleksi personel untuk menjamin masuknya kandidat yang berkualitas dan berintegritas tinggi
 - c) Penilaian Kinerja: Menerapkan sistem penilaian kinerja yang objektif untuk mengukur pencapaian anggota Polri
 - d) Penggunaan Teknologi dan Informasi: Mengintegrasikan teknologi dan sistem informasi dalam operasional kepolisian untuk meningkatkan efisiensi.
 - e) Pengawasan dan Pencegahan Korupsi: Memperkuat mekanisme pengawasan internal dan melibatkan masyarakat dalam pengawasan eksternal.

Melalui langkah-langkah tersebut, Polri berupaya menjadi institusi yang profesional, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.⁸⁸

6. Tantangan Reformasi Birokrasi POLRI

⁸⁸ Republik Indonesia, Kementerian PANRB, Roadmap Reformasi Birokrasi 2020–2024, 2020.

Meskipun berbagai 105 langkah reformasi telah dilakukan, Polri masih menghadapi sejumlah tantangan serius, diantaranya adalah:

6.1 Budaya Organisasi Feodal dan Hierarkis

Salah satu hambatan mendasar dalam reformasi birokrasi Polri adalah kultur internal yang masih kental dengan nilai-nilai feodalisme dan struktur komando yang sangat hierarkis. Model ini membatasi inisiatif individu dan mendorong kepatuhan tanpa kritik terhadap atasan. Dalam banyak kasus, budaya seperti ini menyebabkan stagnasi ide dan kesulitan dalam menyerap nilai-nilai demokratis dalam penegakan hukum. Hierarki yang terlalu kaku juga memperlambat adaptasi terhadap prinsip-prinsip profesionalisme dan pelayanan publik yang responsif.⁸⁹

6.2. Praktik Korupsi dan Kekerasan Berlebihan

Meskipun berbagai regulasi telah diperbaharui dan lembaga pengawasan eksternal dibentuk, praktik korupsi serta kekerasan berlebihan oleh oknum kepolisian masih menjadi persoalan serius. Beberapa studi menyebutkan bahwa praktik suap dan jual beli jabatan di tubuh Polri masih ditemukan, meskipun sulit dibuktikan karena adanya budaya

⁸⁹ Basuki Agus Suparno...., hlm.102.

tutup mulut (code of silence). Selain itu, kasus kekerasan berlebihan dalam penanganan unjuk rasa atau terhadap tersangka juga masih sering muncul dalam laporan lembaga HAM, seperti Komnas HAM dan KontraS.⁹⁰

6.3 Resistensi Internal terhadap Reformasi

Proses reformasi sering kali menghadapi resistensi dari dalam tubuh Polri itu sendiri, khususnya di kalangan perwira senior yang merasa nyaman dengan struktur lama. Perubahan yang menuntut transparansi, akuntabilitas, dan keterbukaan dianggap sebagai ancaman terhadap posisi dan kepentingan mereka. Banyak reformasi hanya dilakukan secara simbolik atau administratif, tanpa mengubah esensi praktik-praktik lama yang tidak sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis.⁹¹

6.4. Keterbatasan Mekanisme Pengawasan Eksternal

Walaupun Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) telah dibentuk sebagai lembaga pengawas eksternal, kewenangannya masih sangat terbatas dan sering dianggap tidak efektif dalam menindaklanjuti pelanggaran serius.

⁹⁰ Laporan Tahunan Komnas HAM 2023, “Tingkat Kekerasan Aparat dalam Penanganan Aksi Massa dan Penahanan”, Komnas HAM RI, hlm. 112.

⁹¹ Mohd. Yusuf DM, “Analisis Terhadap Pembatasan dan Pengawasan Kewenangan Kepolisian di Indonesia,” *Milthree Law Journal*, Vol. 1 No. 2 (Juli 2024): hlm.150.

Mekanisme internal seperti Divisi Propam pun sering dinilai tidak independen. Hal ini menimbulkan kesan bahwa pengawasan terhadap Polri belum berjalan optimal, sehingga menghambat agenda reformasi yang lebih mendasar.⁹²

6.5 Kurangnya Kepercayaan Publik

Tingkat kepercayaan publik terhadap Polri masih fluktuatif dan rentan menurun drastis terutama ketika institusi ini terlibat dalam kasus besar yang sarat konflik kepentingan. Beberapa kasus yang menjadi sorotan publik menunjukkan lemahnya transparansi dan akuntabilitas internal. Hal ini berdampak serius pada legitimasi institusi dan menurunkan efektivitas Polri dalam menjalankan fungsi perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat. Lembaga survei Indikator Politik Indonesia pada tahun 2024 pernah merilis survei terkini terkait tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga penegak hukum. Hasil survei menunjukkan Kejaksaan Agung memperoleh tingkat kepercayaan tertinggi sebesar 76,2%, disusul Polri (75,3%), Pengadilan (75,2%), Mahkamah Konstitusi (70,8%), dan KPK (70,3%). Meski angka ini menunjukkan

⁹² Ibid.

kecenderungan stabil, tren umum menunjukkan penurunan kepercayaan publik secara perlahan.

Direktur Eksekutif Indikator, Prof. Burhanuddin Muhtadi, menjelaskan bahwa persepsi negatif masyarakat dipengaruhi oleh kasus-kasus besar yang melibatkan aparat hukum, seperti kasus dugaan pemerasan oleh mantan Ketua KPK Firli Bahuri dan pembunuhan oleh mantan Kadiv Propam Polri Ferdy Sambo. Kasus-kasus ini memperburuk citra lembaga hukum dan menunjukkan lemahnya akuntabilitas.

Sebelum 2020, KPK pernah menjadi lembaga dengan kepercayaan publik tertinggi, namun mengalami penurunan tajam sejak akhir 2021. Polri juga mengalami penurunan kepercayaan drastis pada akhir 2022. Sementara itu, Kejaksaan sempat mengalami penurunan pada 2021, tetapi berhasil pulih dan tren kepercayaannya relatif stabil hingga kini.⁹³

7. Capaian dan Evaluasi Awal Reformasi Polri

Meski belum sempurna, reformasi birokrasi Polri telah menunjukkan beberapa capaian penting.

⁹³ Mochamad Januar Rizki, Tingkat Kepercayaan Publik Terhadap Lembaga Hukum, Kejaksaan Tertinggi, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/tingkat-kepercayaan-publik-terhadap-lembaga-hukum--kejakangan-tertinggi-lt65afca1bbb519/?page=1> pada 29 Mei 2025.

- a) Transformasi kelembagaan: Polri kini berdiri sebagai institusi sipil dengan mandat pelayanan publik.
- b) Perbaikan sistem pendidikan dan pengawasan: memperkuat profesionalisme.
- c) Peningkatan akses dan keterbukaan informasi, terutama melalui digitalisasi layanan.
- d) Penerapan zona integritas dan program WBK/WBBM di beberapa satuan kerja.

Reformasi birokrasi di lingkungan Kepolisian Republik Indonesia merupakan bagian krusial dari upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, transparan, dan akuntabel. Perjalanan reformasi Polri menunjukkan adanya upaya serius dalam membenahi sistem, struktur, dan budaya kerja kelembagaan. Namun, keberhasilan reformasi ini sangat bergantung pada komitmen internal Polri sendiri serta dukungan dan partisipasi aktif masyarakat sipil. Dalam bab-bab selanjutnya, pembahasan akan difokuskan pada dinamika pelaksanaan reformasi secara operasional di lapangan serta tantangan kontemporer yang dihadapi Polri di era digital dan keterbukaan informasi.

C. Transformasi Birokrasi dalam Institusi Kepolisian

1. Reformasi Birokrasi Polri

Reformasi birokrasi di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan bagian dari agenda nasional untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel. Reformasi birokrasi harus mampu mengubah struktur, budaya organisasi, serta pola pikir (mindset) aparat birokrasi.⁹⁴ Dalam konteks Polri, reformasi ini mencakup penataan sistem rekrutmen, promosi jabatan, pengawasan internal, serta profesionalisme anggota dalam menjalankan fungsi keamanan dan penegakan hukum.⁹⁵ Selain itu, reformasi birokrasi Polri juga menjadi bagian penting dari upaya membangun legitimasi publik dan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap institusi keamanan negara.

Hadirnya birokrasi modern ditandai dengan rasionalitas hukum, profesionalisme, dan orientasi pada pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan arah reformasi di tubuh Polri yang kini menekankan pelayanan berbasis teknologi informasi dan transparansi proses kerja⁹⁶. Program Reformasi Birokrasi Polri 2020–2024, yang dirancang oleh

⁹⁴ A. Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), hlm. 33.

⁹⁵ D. Effendi, *Reformasi Birokrasi dan Profesionalisme Polri* (Jakarta: Lembaga Kajian Polri, 2020), hlm. 43.

⁹⁶ M. Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 87.

KemenPAN-RB dan Polri, merupakan upaya strategis dalam mendorong transformasi kelembagaan untuk menciptakan organisasi kepolisian yang adaptif, responsif, dan berintegritas tinggi.

Hal ini sejalan dengan arah reformasi di tubuh Polri yang kini menekankan pelayanan berbasis teknologi informasi dan transparansi proses kerja. Program Reformasi Birokrasi Polri 2020–2024, yang dirancang oleh KemenPAN-RB dan Polri, merupakan upaya strategis dalam mendorong transformasi kelembagaan untuk menciptakan organisasi kepolisian yang adaptif, responsif, dan berintegritas tinggi. Reformasi ini pun ditopang oleh pendekatan humanistik dalam pelayanan serta penguatan mekanisme pengawasan dan evaluasi kinerja.⁹⁷

Reformasi birokrasi Polri sangat erat hubungannya dengan arah kebijakan nasional yang ditetapkan oleh KemenPAN-RB. Rancangan strategis KemenPAN-RB menjadi landasan utama dalam pelaksanaan reformasi birokrasi pada seluruh institusi pemerintah, termasuk Polri. Melalui Roadmap Reformasi Birokrasi Nasional, KemenPAN-RB menetapkan indikator dan standar reformasi birokrasi, yang kemudian menjadi acuan bagi Polri dalam membangun kelembagaan yang

⁹⁷ Kementerian PAN-RB, *Roadmap Reformasi Birokrasi Polri 2020–2024* (Jakarta: KemenPAN-RB, 2020).

modern, profesional, dan berorientasi pada pelayanan publik. Kolaborasi ini memastikan bahwa reformasi yang dijalankan oleh Polri tetap selaras dengan prinsip-prinsip *good governance* dan nilai keadilan yang diusung secara nasional.⁹⁸

Dalam konteks implementasi kebijakan birokrasi, aspek praktis yang harus diperhatikan adalah kemampuan lembaga dalam melakukan pengawasan dan akuntabilitas secara konsisten. Ini berarti Polri harus menerapkan sistem evaluasi kinerja berbasis indikator yang jelas dan terukur, serta mampu merespon tuntutan masyarakat dengan cepat dan tepat. Dukungan teknologi informasi juga menjadi aspek praktis yang krusial dalam menciptakan transparansi dan efisiensi pelayanan.⁹⁹

Senada dengan itu, keberhasilan reformasi birokrasi tidak hanya ditentukan oleh regulasi, tetapi juga oleh kepemimpinan transformasional yang mampu mendorong perubahan budaya organisasi. Dalam hal ini, Polri perlu membina kepemimpinan internal yang berintegritas, inspiratif, dan berorientasi pada nilai-nilai keadilan dan pelayanan publik.¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibid*

⁹⁹ H. Rohman, *Implementasi Kebijakan Publik dan Tantangan Reformasi Birokrasi* (Bandung: Alfabeta, 2018), hlm. 55.

¹⁰⁰ Prasojo, *Kepemimpinan Transformasional dalam Reformasi Birokrasi* (Jakarta: UI Press, 2010), hlm. 41.

2. Indikator dan Standar Roadmap Reformasi Birokrasi Nasional

Road Map Reformasi Birokrasi Nasional yang dibuat oleh KemenPAN-RB memiliki indikator dan standar yang bertujuan untuk mengukur kemajuan dan keberhasilan reformasi birokrasi. Indikator-indikator ini digunakan untuk menilai kinerja birokrasi, baik dari segi efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, dan pelayanan publik.¹⁰¹ Adapun indikator yang digunakan adalah:

a) Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN:

Indikator ini mengukur tingkat korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam pemerintahan.

- Indeks Persepsi Korupsi (IPK): Menilai persepsi korupsi di kalangan masyarakat.
- Jumlah Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK: Menunjukkan tingkat akuntabilitas keuangan pemerintah.

b) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik:

Indikator ini mengukur seberapa baik pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

¹⁰¹ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB), Peraturan Menteri PANRB Nomor 25 Tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020–2024, <https://jdih.menpan.go.id/peraturan/permenpanrb-25-2020>.

- Indeks Pelayanan Publik: Menilai kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah.
- Peringkat Kemudahan Berusaha: Menilai kemudahan bagi masyarakat dan dunia usaha untuk beroperasi.

c) Meningkatnya Kapasitas dan Akuntabilitas Kinerja Birokrasi:

Indikator ini mengukur kemampuan dan akuntabilitas birokrasi dalam menjalankan tugasnya.

- Efektivitas Pemerintahan: Menilai seberapa efektif pemerintah dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- Jumlah Instansi Pemerintah yang Akuntabel: Menilai tingkat akuntabilitas berbagai instansi pemerintah.

Road Map Reformasi Birokrasi Nasional juga menetapkan standar yang harus dicapai dalam berbagai area perubahan. Beberapa contoh standar yang diatur dalam Road Map antara lain:

- a) Standar Pelayanan Publik: Menentukan standar layanan yang harus diberikan kepada masyarakat, seperti kecepatan, efisiensi, dan kepastian.
- b) Standar Kualitas SDM Aparatur Negara: Menentukan standar kompetensi dan kualitas SDM ASN, termasuk pelatihan dan pengembangan karir.

- c) Standar Tata Kelola Pemerintahan Digital: Menentukan standar penerapan e-government dan digitalisasi administrasi pemerintahan.
- d) Standar Budaya Kerja BerAKHLAK: Menentukan standar perilaku dan budaya kerja yang diharapkan di lingkungan birokrasi.
- e) Standar Penguatan Kelembagaan: Menentukan standar organisasi dan tata laksana pemerintahan.
- f) Penajaman Sasaran dan Indikator: Road Map Reformasi Birokrasi Nasional terus disempurnakan, termasuk penajaman sasaran dan indikator agar lebih relevan dan berdampak. Penajaman ini bertujuan untuk memastikan bahwa reformasi birokrasi benar-benar dapat meningkatkan kinerja birokrasi dan pelayanan publik.¹⁰²

Sejumlah indikator dan standar Roadmap Reformasi Birokrasi Nasional yang dibuat oleh KemenPAN-RB ini menjadi acuan bagi seluruh instansi pemerintahan, termasuk Polri, dalam mewujudkan birokrasi yang modern, profesional, dan berorientasi pada pelayanan publik.

¹⁰² *Ibid*

d) Nilai Keadilan dalam Reformasi Hukum

Konsep keadilan merupakan pilar utama dalam setiap wacana reformasi hukum. Dalam konteks negara hukum yang demokratis, hukum tidak hanya dipahami sebagai seperangkat norma yang mengatur perilaku masyarakat, tetapi juga sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan sosial. Oleh karena itu, ketika berbicara tentang reformasi hukum, maka pertanyaan mendasarnya bukan hanya sejauh mana hukum diubah, melainkan sejauh mana perubahan hukum tersebut menghadirkan keadilan yang substantif bagi seluruh lapisan masyarakat. Pemikiran John Rawls mengenai keadilan sebagai fairness menjadi landasan teoretis penting dalam memahami bagaimana nilai keadilan semestinya menjadi orientasi utama dalam proses pembaruan hukum di negara-negara modern, termasuk Indonesia.

Rawls menekankan bahwa keadilan harus dimaknai sebagai fairness, yakni suatu kondisi di mana prinsip-prinsip keadilan dirancang dalam suatu posisi awal yang adil bagi semua orang. Ia merumuskan dua prinsip utama keadilan. Pertama, setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, sejauh kebebasan itu tidak mengganggu kebebasan orang lain. Kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan jika memberi keuntungan terbesar bagi mereka yang paling tidak beruntung, dan jika kesempatan terhadap

posisi dan jabatan terbuka secara adil bagi semua pihak. Prinsip ini kemudian dikenal sebagai difference principle, yang menggarisbawahi pentingnya keberpihakan hukum pada kelompok marginal dan terpinggirkan.¹⁰³

Jika prinsip-prinsip tersebut dijadikan kerangka dalam reformasi hukum, maka dapat disimpulkan bahwa pembaruan hukum tidak boleh netral terhadap ketimpangan. Justru sebaliknya, hukum harus menjadi alat koreksi terhadap struktur sosial yang timpang. Reformasi hukum harus dirancang untuk melindungi hak-hak dasar setiap individu sekaligus memfasilitasi akses yang setara terhadap keadilan. Di Indonesia, semangat reformasi pasca-1998 banyak didorong oleh keresahan terhadap sistem hukum yang dianggap represif dan tidak berpihak pada keadilan rakyat. Dalam konteks ini, pendekatan Rawls menjadi relevan karena mengingatkan bahwa hukum yang tampak netral sekalipun bisa jadi mempertahankan ketidakadilan, jika tidak memperhatikan kondisi nyata dari kelompok yang paling rentan dalam masyarakat.

Namun, gagasan Rawls bukan tanpa kritik. Michael Sandel, seorang filsuf politik kontemporer, menilai bahwa pendekatan Rawls terlalu

¹⁰³ John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971), hlm. 11.

mengedepankan abstraksi dan mengabaikan dimensi moral yang konkret dalam kehidupan bersama. Dalam *Justice: What's the Right Thing to Do?*, Sandel menekankan bahwa keadilan tidak cukup jika hanya didasarkan pada kesepakatan yang rasional, tetapi juga harus mempertimbangkan nilai-nilai yang hidup dalam komunitas, seperti solidaritas, tanggung jawab sosial, dan kebaikan bersama.¹⁰⁴ Dari sini, reformasi hukum harus pula memperhatikan konteks sosial-kultural lokal, agar hukum tidak bersifat teknokratis dan terlepas dari nilai-nilai sosial yang dianut masyarakat.

Pandangan lain datang dari Amartya Sen yang mengkritik Rawls karena terlalu fokus pada desain institusi yang adil ketimbang pada keadilan aktual yang dirasakan masyarakat. Dalam bukunya *The Idea of Justice*, Sen menekankan pentingnya memperhatikan kapabilitas nyata individu untuk menikmati hak-hak dan kebebasan dasar. Keadilan menurut Sen tidak hanya soal apakah lembaga hukumnya adil, tetapi juga apakah masyarakat benar-benar memiliki kemampuan dan akses untuk menikmati hasil dari institusi tersebut.¹⁰⁵ Dengan demikian, reformasi hukum menurut Sen harus melampaui pembentukan institusi

¹⁰⁴ Michael J. Sandel, *Justice: What's the Right Thing to Do?* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009), hlm. 51.

¹⁰⁵ Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009), hlm. 81.

dan aturan; reformasi harus fokus pada penghapusan hambatan nyata yang menghalangi masyarakat menikmati keadilan.

Kritik-kritik tersebut menguatkan bahwa nilai keadilan dalam reformasi hukum harus dipahami secara komprehensif, baik dalam aspek struktur maupun hasil. Keadilan tidak semata terwujud ketika aturan telah dibentuk secara partisipatif, tetapi juga ketika aturan itu mampu diakses, dipahami, dan dirasakan manfaatnya secara setara oleh masyarakat. Oleh karena itu, dalam perencanaan reformasi hukum, perlu diperhatikan aspek distribusi, pengakuan, dan partisipasi publik secara sejajar. Upaya ini akan menciptakan sistem hukum yang tidak hanya legal secara formal, tetapi juga sah secara moral dan sosial.

Diperkuat oleh kritik konstruktif dari Sandel dan Sen, kajian ini berupaya menempatkan keadilan tidak hanya sebagai nilai normatif, tetapi juga sebagai tolok ukur praktis keberhasilan hukum dalam menyejahterakan masyarakat. Reformasi hukum tidak boleh terjebak dalam pendekatan prosedural belaka, tetapi harus menjadi gerakan substansial yang memperkuat martabat manusia dan mendorong kesetaraan yang sejati. Reformasi hukum merupakan upaya sistematis dan berkelanjutan untuk memperbaiki sistem hukum agar sesuai dengan tuntutan masyarakat yang adil dan beradab. Salah satu nilai utama yang menjadi landasan reformasi hukum adalah keadilan. Tanpa adanya

keadilan, hukum hanya menjadi alat kekuasaan yang dapat dimanipulasi. Oleh karena itu, nilai keadilan menjadi inti dari setiap perubahan hukum yang ingin membawa kemaslahatan sosial.

Keadilan dalam konteks hukum tidak hanya bermakna formalitas prosedural, tetapi juga menyangkut substansi dan dampak nyata dalam kehidupan masyarakat. Reformasi hukum menuntut agar hukum tidak hanya benar menurut aturan, tetapi juga adil menurut nurani masyarakat. Inilah yang disebut sebagai keadilan substantif, di mana hukum dinilai dari seberapa besar ia mampu melindungi hak dan harkat manusia secara merata.

Nilai keadilan merupakan dimensi esensial dalam setiap upaya reformasi hukum, termasuk dalam penataan regulasi birokrasi Polri. Menurut Rawls, keadilan sebagai *fairness* menekankan bahwa struktur sosial harus memberikan perlindungan dan kesempatan yang adil bagi semua pihak.¹⁰⁶ Dalam konteks regulasi kepolisian, hal ini berarti penyusunan aturan harus melindungi hak-hak masyarakat sekaligus memberikan kepastian hukum dan tanggung jawab yang seimbang terhadap aparat. Nilai keadilan tidak hanya mencakup aspek legal formal, tetapi juga harus mempertimbangkan aspek keadilan distributif

¹⁰⁶ J. Rawls,.....hlm.112.

dan keadilan prosedural agar mampu menghapuskan ketimpangan perlakuan hukum di masyarakat.

3. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Konsep *good governance* mengacu pada tata kelola pemerintahan yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan supremasi hukum.¹⁰⁷ Istilah ini menjadi populer pada tahun 1990-an, khususnya ketika lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia dan United Nations Development Programme (UNDP) mulai mengaitkan *good governance* dengan efektivitas pembangunan dan demokratisasi. Tata kelola yang baik dianggap sebagai kunci untuk menciptakan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan publik dan bebas dari praktik korupsi.¹⁰⁸

Salah satu prinsip utama dalam *good governance* adalah akuntabilitas, yaitu kewajiban para pemegang kekuasaan publik untuk mempertanggungjawabkan tindakan dan keputusan mereka kepada rakyat. Akuntabilitas mencakup mekanisme checks and balances, audit publik, serta sistem pelaporan yang transparan. Prinsip kedua adalah transparansi, yaitu keterbukaan informasi yang memungkinkan publik

¹⁰⁷ UNDP,.....hlm.11.

¹⁰⁸ World Bank,..... hlm.,10.

mengakses proses dan kebijakan pemerintah secara jelas dan terukur. Transparansi tidak hanya memperkuat kepercayaan publik terhadap pemerintah, tetapi juga menjadi alat untuk mencegah praktik-praktik penyimpangan kekuasaan.¹⁰⁹

Supremasi hukum (*rule of law*) juga menjadi prinsip fundamental dari *good governance*. Pemerintahan yang baik harus dijalankan dalam kerangka hukum yang adil, di mana hukum berlaku untuk semua orang tanpa pengecualian.¹¹⁰ Supremasi hukum menuntut adanya lembaga peradilan yang independen, penegakan hukum yang konsisten, serta perlindungan hak asasi manusia. Tanpa penegakan hukum yang tegas dan tidak diskriminatif, tata kelola pemerintahan akan rapuh dan mudah disusupi kepentingan sempit.

Di Indonesia, konsep *good governance* mulai diadopsi secara eksplisit pasca-reformasi 1998, sebagai bagian dari agenda pemberantasan korupsi, pembenahan birokrasi, dan penguatan demokrasi. Berbagai peraturan perundang-undangan serta pembentukan lembaga-lembaga pengawasan publik merupakan upaya untuk memperkuat prinsip-prinsip *good governance* di tingkat nasional

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ S. Abdellatif, "Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development," Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, Seoul, 2003

maupun daerah.¹¹¹ Penerapan prinsip *good governance* dalam lembaga kepolisian juga harus didukung dengan mekanisme pengawasan eksternal dan peran serta masyarakat sipil dalam pengambilan keputusan publik, termasuk pengaduan terhadap penyalahgunaan wewenang. Lebih lanjut, *good governance* dalam tubuh Polri juga membutuhkan penegakan hukum yang adil, evaluasi kinerja yang objektif, dan integritas kelembagaan. Konsep ini tidak dapat berjalan tanpa kolaborasi antar pemangku kepentingan, termasuk lembaga pengawas independen dan masyarakat sipil. Oleh karena itu, tata kelola yang baik akan meminimalkan potensi penyalahgunaan kekuasaan dan memperkuat akuntabilitas publik.¹¹²

Dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), terdapat sejumlah prinsip dasar yang menjadi pilar utama dalam menciptakan pemerintahan yang efektif, adil, dan akuntabel. Berbagai lembaga internasional seperti UNDP dan World Bank telah merumuskan prinsip-prinsip ini sebagai acuan global dalam memperbaiki kinerja sektor publik, terutama di negara berkembang. Beberapa prinsip *good governance* tersebut adalah:

¹¹¹ Bappenas, *Rencana Aksi Nasional Tata Kelola Pemerintahan yang Baik 2004–2009* (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2004), hlm. 8.

¹¹² M. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia* (Singapore: NUS Press, 2004), hlm. 12.

3.1 Partisipasi

Masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, harus memiliki suara dalam pengambilan keputusan secara langsung maupun tidak langsung. Kebebasan berserikat, berbicara, dan berpartisipasi politik menjadi elemen penting dalam prinsip ini. Prinsip partisipasi menekankan pentingnya keterlibatan seluruh warga negara dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan. Dalam konteks demokrasi, partisipasi menjadi ukuran kualitas hubungan antara negara dan masyarakatnya. Ini meliputi kebebasan berkumpul, kebebasan berekspresi, dan kebebasan untuk membentuk organisasi masyarakat sipil yang dapat menyuarakan aspirasi rakyat. Partisipasi yang bermakna juga mencakup akses informasi dan pendidikan politik yang memadai, sehingga masyarakat mampu membuat keputusan secara sadar dan bertanggung jawab.¹¹³

3.2 Kepastian Hukum

Kerangka hukum harus adil dan ditegakkan secara merata, terutama berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia. Lembaga peradilan harus independen, dan aparat hukum harus bebas dari korupsi. Prinsip ini menuntut adanya sistem hukum yang

¹¹³ UNDP, hlm 12.

adil, konsisten, dan diterapkan secara setara kepada semua orang tanpa pandang bulu. Kepastian hukum mencakup perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia, independensi lembaga peradilan, serta penegakan hukum yang bebas dari praktik korupsi dan intervensi politik. Dalam *good governance*, hukum tidak boleh menjadi alat kekuasaan, melainkan menjadi dasar dalam menciptakan ketertiban sosial dan keadilan.¹¹⁴

3.3 Transparansi

Transparansi tercermin dari keterbukaan pemerintah dalam menyampaikan informasi publik yang dapat diakses dengan mudah, akurat, dan tepat waktu. Proses pengambilan keputusan juga harus dapat dilacak dan dijelaskan kepada publik. Prinsip ini menuntut adanya sistem hukum yang adil, konsisten, dan diterapkan secara setara kepada semua orang tanpa pandang bulu. Kepastian hukum mencakup perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia, independensi lembaga peradilan, serta penegakan hukum yang bebas dari praktik korupsi dan intervensi politik. Dalam *good governance*, hukum tidak boleh menjadi alat kekuasaan, melainkan menjadi dasar dalam menciptakan ketertiban sosial dan keadilan.¹¹⁵

¹¹⁴ Ibid, hlm 134.

¹¹⁵ Ibid

3.4 Tanggung Jawab

Lembaga publik harus cepat tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Pemerintah yang baik adalah pemerintah yang peka terhadap keluhan dan aspirasi rakyat serta bertindak secara cepat dan efisien. *Good governance* mengharuskan lembaga-lembaga negara untuk tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Pemerintah yang responsif mendengarkan aspirasi, mengidentifikasi masalah dengan cepat, dan bertindak secara efisien dalam penyelesaiannya. Tanggung jawab ini tidak hanya berlaku dalam bentuk reaksi cepat terhadap krisis, tetapi juga dalam kemampuan merancang kebijakan yang berpihak pada rakyat dan menjawab tantangan jangka panjang.¹¹⁶

3.5 Berorientasi pada Kesepakatan

Dalam masyarakat yang plural, *good governance* menekankan pada proses mediasi berbagai kepentingan untuk mencapai konsensus terbaik demi kebaikan bersama. Dalam masyarakat yang pluralistik, kepentingan antar kelompok dapat saling berbenturan. Prinsip ini mendorong proses mediasi dan kompromi untuk menemukan solusi terbaik yang dapat diterima oleh seluruh pihak. Tujuannya adalah membangun konsensus melalui dialog yang inklusif dan menghormati

¹¹⁶ Ibid.

perbedaan. Pendekatan ini penting untuk menjaga stabilitas sosial dan memperkuat kohesi masyarakat.¹¹⁷

3.6 Keadilan

Setiap orang, terutama kelompok rentan, harus memiliki kesempatan untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraannya dalam pembangunan. Tidak boleh ada diskriminasi dalam akses terhadap pelayanan publik. Prinsip keadilan menekankan pentingnya kesetaraan dalam akses terhadap sumber daya dan pelayanan publik. Kelompok-kelompok marjinal, seperti perempuan, penyandang disabilitas, masyarakat miskin, dan minoritas, harus mendapatkan perlindungan dan peluang yang sama dalam pembangunan. Dengan memastikan bahwa setiap individu dapat berpartisipasi dan menikmati hasil pembangunan, prinsip ini menjamin keberlanjutan sosial dan politik.¹¹⁸

3.7 Efektivitas dan Efisiensi

Tata kelola harus menjamin bahwa proses pemerintahan dan pelaksanaan kebijakan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara yang hemat sumber daya dan berorientasi pada hasil. Prinsip ini menekankan pentingnya penggunaan sumber daya secara

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid, hlm. 13

optimal untuk mencapai hasil yang maksimal. Pemerintahan yang efektif dan efisien harus mampu menjalankan fungsi-fungsi publik dengan biaya rendah, tanpa mengorbankan kualitas layanan. Hal ini menuntut perencanaan yang baik, sistem manajemen publik yang modern, serta penggunaan teknologi yang tepat guna.¹¹⁹

3.8 Akuntabilitas

Para pembuat kebijakan, baik di sektor publik maupun swasta, bertanggung jawab kepada masyarakat dan lembaga yang berwenang. Tanpa akuntabilitas, tidak akan ada kepercayaan publik terhadap pemerintahan. Akuntabilitas menuntut agar para pejabat publik bertanggung jawab atas tindakan dan kebijakan yang diambil. Ini mencakup tanggung jawab kepada lembaga negara, kepada hukum, dan kepada masyarakat luas. Mekanisme akuntabilitas bisa berbentuk audit publik, laporan kinerja, sidang legislatif, serta pengawasan dari media dan masyarakat sipil. Tanpa akuntabilitas, kepercayaan publik akan runtuh dan potensi penyalahgunaan kekuasaan akan meningkat.¹²⁰

3.9 Visi Strategik

Pemimpin dan masyarakat harus memiliki pandangan jauh ke depan dan pemahaman yang luas mengenai kompleksitas pembangunan

¹¹⁹ Ibid, hlm. 13

¹²⁰ Ibid

manusia dan kelembagaan. Perencanaan jangka panjang menjadi penting dalam prinsip ini. Pemimpin yang baik tidak hanya mengelola urusan sehari-hari, tetapi juga memiliki visi jangka panjang yang memperhitungkan arah pembangunan bangsa secara menyeluruh. Visi ini harus mencakup pemahaman terhadap tantangan global, perubahan sosial, serta dinamika ekonomi. Perencanaan strategis akan memberikan kerangka kerja yang jelas dalam pengambilan keputusan dan membantu menjamin keberlanjutan kebijakan publik.¹²¹

4. *Good Governance* dalam Konteks Reformasi Birokrasi Kepolisian

Dalam konteks Kepolisian Republik Indonesia (Polri), *good governance* menuntut adanya sistem pengawasan yang kuat, pelayanan publik yang responsif, serta integritas aparat dalam menjalankan tugasnya.¹²² Penerapan prinsip *good governance* dalam tubuh Polri menjadi elemen kunci dalam mendorong reformasi kelembagaan yang bersih, profesional, dan berorientasi pada pelayanan publik. Salah satu contoh nyata penerapan prinsip ini adalah digitalisasi layanan melalui platform Dumas Presisi (Pengaduan Masyarakat Presisi), yang memungkinkan masyarakat menyampaikan keluhan, pengaduan, dan laporan secara daring. Inovasi ini mencerminkan prinsip transparansi,

¹²¹ Ibid.

¹²² Syahrir, *Good Governance dan Reformasi Polri* (Jakarta: Rajawali Press, 2019), hlm.

partisipasi publik, dan akuntabilitas, karena laporan yang masuk dapat dipantau secara terbuka dan ditindaklanjuti dengan sistematis.¹²³

Selain itu, Polri juga menerapkan prinsip efisiensi dan efektivitas melalui peluncuran ETLE (Electronic Traffic Law Enforcement), yakni sistem penindakan pelanggaran lalu lintas berbasis kamera elektronik. Kebijakan ini meminimalkan potensi interaksi langsung antara petugas dan masyarakat, yang selama ini kerap menjadi celah praktik pungutan liar. Sistem ETLE tidak hanya meningkatkan efisiensi kerja polisi lalu lintas, tetapi juga menjadi wujud komitmen terhadap prinsip rule of law dan responsiveness dalam pelayanan kepada publik.¹²⁴

Dalam konteks pembenahan integritas internal, Polri juga menerapkan reformasi sistem rekrutmen melalui proses seleksi berbasis clear and clean, dengan menggandeng pengawasan eksternal dari masyarakat, media, dan lembaga pendidikan. Upaya ini bertujuan untuk menutup peluang nepotisme atau praktik tidak adil dalam penerimaan anggota baru. Ini menunjukkan prinsip *fairness* dan *equity* yang

¹²³ Kepolisian Negara Republik Indonesia. "Platform Dumas Presisi: Saluran Aduan Publik yang Terintegrasi." *Divisi Humas Polri*, 2022.

¹²⁴ Kementerian PANRB. "ETLE Sebagai Terobosan Digital Penegakan Hukum." *panrb.go.id*, 2021.

merupakan bagian dari tata kelola yang baik dalam reformasi birokrasi kepolisian.¹²⁵

Selanjutnya, reformasi struktural juga tampak melalui pembentukan Divisi Humas Polri sebagai garda depan komunikasi publik. Divisi ini berperan penting dalam membangun kepercayaan masyarakat dengan menyediakan informasi yang aktual, terbuka, dan faktual terkait kinerja kepolisian. Pendekatan ini menunjukkan prinsip *strategic vision* dan *transparency* yang kuat dalam merespons kebutuhan masyarakat atas keterbukaan informasi dan akuntabilitas publik.¹²⁶

Penerapan prinsip *accountability* juga terlihat dalam upaya Polri memperkuat fungsi Propam (Profesi dan Pengamanan) sebagai unit pengawas internal. Propam kini semakin diberdayakan dalam menindak anggota yang melakukan pelanggaran kode etik atau penyimpangan hukum, sebagai bagian dari upaya memulihkan citra dan integritas institusi kepolisian. Transparansi penanganan pelanggaran anggota juga menjadi bagian dari komitmen reformasi untuk menciptakan institusi yang lebih bersih dan akuntabel.¹²⁷

¹²⁵ Kompolnas. *Laporan Kinerja Seleksi Rekrutmen Polri 2021*. Jakarta: Komisi Kepolisian Nasional, 2022.

¹²⁶ Kepolisian Negara Republik Indonesia. *Grand Strategy Polri 2020–2024*. Jakarta: Divisi Humas Polri, 2020.

¹²⁷ Propam Polri. “Penanganan Pelanggaran Etik dan Disiplin Anggota Tahun 2023.” *propam.polri.go.id*, 2023

Reformasi dalam pendekatan pelayanan publik juga diwujudkan dalam transformasi SPKT (Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu) di berbagai wilayah. SPKT kini dirancang lebih ramah masyarakat, dengan standar pelayanan yang lebih cepat dan terukur. Hal ini mengintegrasikan prinsip responsiveness, efficiency, dan service orientation sebagai nilai-nilai utama dalam penyelenggaraan tata kelola publik yang berkualitas.¹²⁸

Secara keseluruhan, penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam reformasi Polri merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan dukungan sistemik, budaya organisasi, serta partisipasi aktif dari masyarakat. Inovasi layanan, keterbukaan informasi, penegakan disiplin internal, dan pemanfaatan teknologi informasi menjadi indikator bahwa Polri sedang bergerak menuju institusi modern yang sejalan dengan nilai-nilai demokrasi dan supremasi hukum.

D. Rekonstruksi Regulasi sebagai Pilar Transformasi Polri dalam Perspektif Sosial-Hukum

1. Rekonstruksi Regulasi sebagai Instrumen Transformasi

Rekonstruksi regulasi berarti menata ulang atau memperbaiki aturan-aturan hukum atau kebijakan yang selama ini digunakan, karena

¹²⁸ Santoso, B. "Transformasi SPKT Menuju Pelayanan Publik Modern." Jurnal Reformasi Birokrasi, vol. 5, no. 1, 2022.

aturan tersebut dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masyarakat atau perkembangan zaman. Kata “rekonstruksi” di sini menunjukkan proses yang lebih dari sekadar revisi kecil; yang mengacu pada peninjauan mendalam terhadap sistem hukum, yang bisa melibatkan perubahan isi, arah, atau bahkan cara pandang terhadap hukum itu sendiri. Rekonstruksi regulasi harus didasarkan pada evaluasi menyeluruh terhadap efektivitas aturan yang berlaku serta mengadopsi nilai-nilai baru yang lebih adaptif dan berkeadilan.¹²⁹ Dalam konteks institusi seperti Polri, rekonstruksi regulasi berarti meninjau ulang berbagai aturan internal (seperti Peraturan Kapolri atau kebijakan operasional) agar lebih sesuai dengan nilai-nilai hak asasi manusia, keadilan sosial, dan prinsip keterbukaan. Tujuannya agar polisi tidak hanya menjadi penegak hukum, tapi juga pelayan publik yang humanis, profesional, dan akuntabel.

Rekonstruksi regulasi dalam tubuh Polri menuntut penyesuaian terhadap dinamika sosial, politik, dan hukum yang terus berkembang. Seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat akan profesionalisme aparat penegak hukum, regulasi internal kepolisian perlu diarahkan untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia, menjunjung prinsip-prinsip demokrasi, serta menghapus praktik-praktik

kekuasaan yang represif. Dalam hal ini, rekonstruksi regulasi tidak semata-mata memperbaiki prosedur birokratis, tetapi mencerminkan pergeseran paradigma dari *rule by law* menuju *rule of law*, yakni supremasi hukum yang menghormati martabat manusia sebagai subjek hukum.¹³⁰

Ketika disebut sebagai instrumen transformasi, perubahan atau pembaruan terhadap regulasi ini digunakan sebagai alat untuk mendorong perubahan besar di dalam suatu institusi atau sistem. Jadi, regulasi bukan hanya dokumen administratif, tapi bisa menjadi kekuatan penggerak untuk memperbaiki kinerja, budaya kerja, nilai-nilai, dan hubungan antara lembaga negara dengan masyarakat. Artinya, Polri menyelaraskan peraturan internal dengan prinsip-prinsip HAM, keadilan sosial, dan keterbukaan informasi. Proses ini tidak hanya bersifat administratif, namun juga membutuhkan komitmen institusional dalam membangun paradigma pelayanan publik yang humanis dan responsif terhadap perubahan sosial.

2. Integrasi Konsep dalam Konteks Polri

Kajian tentang integrasi antara reformasi birokrasi, nilai keadilan, dan *good governance* menunjukkan bahwa upaya perubahan struktural

¹³⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan Rakyat* (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 33.

di tubuh Polri tidak bisa lepas dari dimensi etik dan normatif. Diperlukan pendekatan holistik yang melibatkan perubahan regulatif, budaya kerja, serta pengawasan partisipatif dari masyarakat sipil untuk benar-benar mewujudkan kepolisian yang adil dan dapat dipercaya. Integrasi ini juga penting dalam mendorong transformasi Polri menjadi institusi modern yang berorientasi pada pelayanan dan perlindungan hak asasi manusia.

Nilai keadilan dalam konteks ini menjadi pengikat moral dan arah normatif dari seluruh proses reformasi. John Rawls dalam teorinya menekankan bahwa keadilan bukan hanya soal distribusi yang adil, tetapi juga soal legitimasi institusional dan fairness dalam prosedur.¹³¹ Dalam kerangka institusi seperti Polri, nilai keadilan harus tercermin dalam perlakuan yang setara terhadap seluruh warga negara, serta dalam mekanisme pengawasan dan penegakan hukum yang transparan dan tidak diskriminatif.

Sementara itu, *good governance* memberikan kerangka kerja untuk menilai sejauh mana institusi seperti Polri menjalankan fungsinya secara efektif, transparan, dan partisipatif. Prinsip-prinsip seperti akuntabilitas, partisipasi publik, kepastian hukum, dan orientasi pada hasil sangat

¹³¹ John Rawls,.....hlm. 91.

penting untuk membentuk institusi yang dipercaya publik.¹³² Dengan mengintegrasikan nilai-nilai ini ke dalam regulasi dan kebijakan internal, Polri dapat memperkuat kredibilitasnya di mata masyarakat dan menjadi bagian dari sistem demokrasi yang sehat.

Transformasi semacam ini juga memerlukan pembaruan budaya kerja, yaitu dari budaya komando menjadi budaya pelayanan. Reformasi birokrasi tanpa perubahan kultur akan menemui jalan buntu. Dalam konteks ini, pendekatan humanis, yakni menempatkan warga sebagai subjek, bukan objek kebijakan, sehingga perlu ditegaskan melalui pelatihan personel, insentif berbasis kinerja, serta penguatan mekanisme pengaduan masyarakat.

Oleh sebab itu, integrasi antara reformasi birokrasi, nilai keadilan, dan *good governance* menuntut partisipasi masyarakat sipil sebagai pengawas dan mitra dialogis dalam proses transformasi institusi Polri. Transparansi dan akses informasi publik harus dibuka secara bertahap untuk membangun kontrol sosial yang sehat dan konstruktif. Hanya dengan cara ini, Polri dapat benar-benar menjadi institusi penegak hukum yang modern, profesional, dan berpihak pada keadilan substantif bagi seluruh rakyat Indonesia

¹³² UNDP,...hlm.121.

3. Urgensi Rekonstruksi Regulasi dalam Perspektif Sosial-Hukum

Sosiologi hukum sebagai cabang ilmu sosial modern mulai mendapatkan bentuk sistematis pada awal abad ke-20. Karl Renner, seorang sosialis Austria, mengembangkan pemikiran tentang bagaimana bentuk hukum berubah seiring transformasi ekonomi dan sosial masyarakat. Dalam karyanya *The Institutions of Private Law and Their Social Functions* (1904), Renner menekankan pentingnya memahami hukum tidak hanya sebagai kumpulan aturan, tetapi juga sebagai institusi yang mencerminkan struktur sosial masyarakat. Ia membedakan antara “hukum formal” yang berlaku dalam teks dan “hukum material” yang diterapkan dalam praktik sosial sehari-hari.¹³³

Sementara Max Weber adalah tokoh paling berpengaruh dalam pembentukan landasan teoritik sosiologi hukum. Weber tidak melihat hukum semata-mata sebagai norma, tetapi sebagai bagian dari proses rasionalisasi masyarakat modern. Ia mengembangkan konsep tentang “rasionalitas hukum formal” dan menyoroti bagaimana birokratisasi mempengaruhi sistem hukum modern. Weber menempatkan hukum sebagai pilar penting dalam analisisnya tentang dominasi dan legitimasi kekuasaan, dan membedakan antara hukum yang muncul dari tradisi, kharisma, dan legalitas rasional.¹³⁴

¹³³ Karl Renner, *The Institutions of Private Law and Their Social Functions*, London: Routledge, 2009 (reprint dari edisi Jerman 1904), hlm. 45.

¹³⁴ Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, diterjemahkan oleh G. Roth dan C. Wittich, Berkeley: University of California Press, 1978, hlm. 641.

Kontribusi Weber sangat menonjol dalam kerangka analisis hubungan antara hukum dan kekuasaan. Ia mengamati bahwa dalam masyarakat modern, hukum menjadi sarana utama negara untuk menjalankan otoritasnya secara sah. Dalam konteks ini, hukum tidak netral, melainkan dipengaruhi oleh struktur kekuasaan yang ada. Weber juga memperkenalkan pentingnya “pengertian subjektif aktor” dalam memahami mengapa individu mematuhi hukum, yang membuka jalan bagi pendekatan interpretatif dalam sosiologi hukum. Setelah Renner dan Weber, perkembangan sosiologi hukum dilanjutkan oleh tokoh seperti Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound. Ehrlich, dalam karyanya *Fundamental Principles of the Sociology of Law* (1913), memperkenalkan gagasan “living law” atau hukum yang hidup dalam masyarakat, yang tidak selalu tercermin dalam perundang-undangan formal. Pound, di sisi lain, mengembangkan gagasan *sociological jurisprudence*, yakni bahwa hukum harus dilihat dalam konteks kebutuhan dan nilai-nilai sosial, bukan hanya melalui teks undang-undang.¹³⁵

Pada perkembangannya, sosiologi hukum menjadi studi multidisipliner yang menjembatani antara hukum sebagai sistem normatif dan masyarakat sebagai entitas sosial yang dinamis. Fokusnya meluas ke isu-isu seperti akses terhadap keadilan, ketimpangan sosial dalam penegakan hukum, dan hubungan antara hukum dan budaya. Dengan demikian, pemikiran awal dari Renner dan

¹³⁵ Ibid.

Weber telah memberikan fondasi teoritis yang kuat untuk kajian hukum dalam konteks sosial yang kompleks.¹³⁶ Dalam perkembangan selanjutnya, sosiologi hukum mulai mengintegrasikan pendekatan-pendekatan yang lebih luas dan kritis, termasuk pendekatan dari teori konflik, feminisme, postkolonialisme, dan teori kritis. Para sarjana mulai menyadari bahwa hukum tidak hanya mencerminkan struktur sosial, tetapi juga berperan dalam mempertahankan ketimpangan kekuasaan. Misalnya, teori konflik yang dipengaruhi oleh pemikiran Karl Marx menilai hukum sebagai alat dominasi kelas penguasa terhadap kelas pekerja.¹³⁷ Pendekatan ini membuka ruang bagi pembacaan hukum secara lebih politis dan struktural.

Pada paruh kedua abad ke-20, pemikiran Michel Foucault memperkuat gagasan bahwa hukum merupakan bagian dari praktik kekuasaan yang lebih luas, melalui konsep disciplinary power dan governmentality. Hukum tidak lagi dilihat semata sebagai alat pemaksa negara, tetapi sebagai bagian dari jaringan wacana dan praktik yang membentuk subjek dan mengatur perilaku masyarakat secara halus namun efektif.¹³⁸ Perspektif ini memberikan pemahaman baru bahwa hukum dapat menjadi alat normalisasi sosial, bahkan ketika tampak netral dan objektif.

¹³⁶ Roger Cotterrell, *The Sociology of Law: An Introduction*, 2nd ed., (London: Butterworths, 1992), hlm. 12

¹³⁷ Richard Quinney, *The Social Reality of Crime*, (Boston: Little, Brown and Company, 1970), h. 43.

¹³⁸ Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, diterjemahkan oleh Alan Sheridan, (New York: Vintage Books, 1995), hlm. 135.

Di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia, pendekatan sosiologi hukum juga digunakan untuk memahami dinamika antara hukum negara (state law) dan hukum adat atau hukum yang hidup di masyarakat. Di sinilah muncul ketegangan antara legalitas formal dan legitimasi sosial. Banyak studi menunjukkan bahwa masyarakat kerap lebih memercayai hukum lokal ketimbang hukum negara, terutama jika hukum formal dianggap tidak adil atau korup.¹³⁹ Hal ini menegaskan bahwa pemahaman hukum secara sosiologis sangat penting dalam konteks pluralisme hukum.

Perspektif sosial hukum (*social-legal perspective*) muncul sebagai respons terhadap keterbatasan positivisme hukum dan sekaligus sebagai pengembangan dari sosiologi hukum klasik. Perspektif ini menekankan bahwa hukum harus dipahami dalam konteks sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang melingkupinya. Dengan kata lain, hukum tidak berdiri sendiri sebagai norma, tetapi selalu beroperasi dalam ruang sosial yang konkret. Oleh karena itu, studi hukum yang hanya berfokus pada teks dan doktrin tidak cukup untuk menjelaskan bagaimana hukum benar-benar bekerja dalam kehidupan masyarakat.¹⁴⁰

¹³⁹ Ibid

¹⁴⁰ David Trubek, "Where the Action Is: Critical Legal Studies and Empiricism," *Stanford Law Review*, Vol. 36, No. 1 (1984): 575–622.

Dari perspektif sosial-hukum, rekonstruksi regulasi tidak hanya dipahami sebagai langkah administratif atau normatif semata, tetapi juga sebagai bentuk respon terhadap dinamika masyarakat dan perubahan nilai sosial. Regulasi yang efektif harus mampu membaca aspirasi masyarakat dan mencegah praktik-praktik diskriminatif atau penyalahgunaan kewenangan. Dengan kata lain, regulasi yang berkeadilan harus lahir dari dialog sosial yang inklusif dan mempertimbangkan kepentingan semua pihak, termasuk kelompok rentan. Hal ini menjadi dasar penting bagi transformasi Polri agar tetap relevan dalam sistem demokrasi dan pemerintahan modern.

Peraturan yang tidak adaptif terhadap kebutuhan masyarakat hanya akan memperlebar jarak antara institusi negara dan warga negara, serta memperburuk krisis kepercayaan publik terhadap penegak hukum. Transformasi regulasi menjadi penting ketika kita menyadari bahwa sejumlah peraturan internal Polri masih berwatak sentralistik, tertutup, dan belum sepenuhnya akomodatif terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia maupun keadilan sosial. Dalam banyak kasus, pelanggaran prosedur dan penyalahgunaan wewenang oleh aparat sering kali bersumber dari kelemahan aturan atau multitafsir dalam regulasi operasional.¹⁴¹ Oleh karena itu, rekonstruksi regulasi harus dilakukan

¹⁴¹ Cotterrell, Roger. *Sociology of Law: An Introduction*. (London: Butterworths, 1992), hlm. 34.

melalui pendekatan sosial-hukum yang menempatkan nilai-nilai keadilan, partisipasi, dan akuntabilitas sebagai prinsip utama.

Regulasi yang adil tidak bisa disusun secara teknokratis semata. Regulasi harus lahir melalui mekanisme dialog sosial, di mana berbagai kelompok masyarakat, termasuk kelompok rentan seperti perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan masyarakat adat, memiliki ruang untuk menyuarakan aspirasinya. Partisipasi ini bukan hanya memperkaya substansi hukum, tetapi juga memperkuat legitimasi regulasi itu sendiri di mata publik.¹⁴² Dengan demikian, rekonstruksi regulasi menjadi instrumen demokratisasi hukum yang memberi tempat bagi masyarakat sipil dalam proses legislasi kebijakan keamanan.

Lebih lanjut, pendekatan sosial-hukum juga menekankan pentingnya efektivitas dan dampak regulasi dalam praktik. Regulasi yang baik bukan hanya yang tertulis rapi dalam dokumen hukum, tetapi juga yang mampu mengubah perilaku, membangun budaya kepatuhan, dan menjamin perlindungan hak-hak warga negara secara nyata.¹⁴³ Dalam konteks Polri, efektivitas ini sama dengan menyusun ulang prosedur dan peraturan internal dengan memperhatikan aspek

¹⁴² Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm.11.

¹⁴³ Ibid

pelaksanaan di lapangan serta memperkuat sistem pengawasan yang berbasis masyarakat.

Urgensi rekonstruksi regulasi dalam tubuh Polri merupakan bagian dari proyek besar reformasi kelembagaan. Rekonstruksi regulasi harus dipandang sebagai proses pembaruan berkelanjutan yang menghubungkan antara hukum sebagai norma dan hukum sebagai praktik sosial. Dengan mengintegrasikan prinsip keadilan sosial dan tata kelola yang baik dalam setiap lapisan kebijakan, Polri dapat bertransformasi menjadi lembaga penegak hukum yang demokratis, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan publik.



BAB III

REKONSTRUKSI REFORMASI BIROKRASI POLRI DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Regulasi yang Menjadi Landasan Reformasi Birokrasi Polri Dalam Mewujudkan Good Governance

Undang-undang yang menjadi dasar dan mendukung reformasi birokrasi Polri (Kepolisian Republik Indonesia) tidak berdiri sendiri dalam satu UU khusus "reformasi birokrasi Polri", melainkan merupakan bagian dari regulasi nasional tentang reformasi birokrasi, kelembagaan Polri, dan peningkatan pelayanan publik. Berikut adalah beberapa UU dan regulasi penting yang menjadi landasan reformasi birokrasi di tubuh Polri:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pasal 13

Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. menegakkan hukum; dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pasal 14

(1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang:

- a. menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d. mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- f. melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- g. mengambil sidik jari dan identitas lainnya;
- h. mencari keterangan dan barang bukti;
- i. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- j. melakukan pemeriksaan dan penyidikan;
- k. menghentikan penyidikan;
- l. menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;

m. mengajukan permintaan secara langsung kepada instansi yang bersangkutan dalam rangka penyidikan;

n. memberikan petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pembantu;

o. melakukan pengawasan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia;

p. melakukan pengamanan terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai dengan kebutuhan;

q. melakukan pengamanan terhadap objek vital nasional dan objek tertentu lainnya;

r. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;

s. melakukan tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴⁵

2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 3

¹⁴⁵ Ibid

Tujuan Undang-Undang tentang pelayanan publik adalah:

- a. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.¹⁴⁶

Pasal 21

(1) Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan.

(2) Standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi:

¹⁴⁶ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

a. persyaratan pelayanan; b. sistem, mekanisme, dan prosedur; c. jangka waktu penyelesaian; d. biaya/tarif; e. produk pelayanan; f. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; g. kompetensi pelaksana; h. pengawasan internal; i. jumlah pelaksana; j. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilakukan sesuai dengan standar pelayanan; k. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam penyelenggaraan pelayanan; dan l. evaluasi kinerja pelaksana.¹⁴⁷

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

Pasal 3

Penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas:

a. kepastian hukum; b. profesionalitas; c. proporsionalitas; d. keterpaduan; e. delegasi; f. netralitas; g. akuntabilitas; h. efisiensi; i. efektivitas; j. keterbukaan; k. nondiskriminatif; l. kesatuan; m. keadilan dan kesetaraan; n. kesejahteraan; o. kepastian karier; p. perlindungan; dan q. pengakuan atas prestasi kerja.¹⁴⁸

Pasal 5

ASN terdiri atas:

¹⁴⁷ Ibid

¹⁴⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

a. PNS; dan b. PPPK.¹⁴⁹

4. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025

Pasal 2

Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 menjadi acuan bagi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dalam melakukan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.¹⁵⁰

Pasal 4

(1) Pelaksanaan operasional Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025, akan dituangkan dalam Road Map Reformasi Birokrasi yang ditetapkan setiap 5 (lima) tahun sekali oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

(2) Road Map Reformasi Birokrasi 2010–2014 ditetapkan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.¹⁵¹

¹⁴⁹ Ibid

¹⁵⁰ Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025

¹⁵¹ Ibid

5. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Percepatan Reformasi Birokrasi

Instruksi Presiden

Menginstruksikan kepada:

a. Menteri Kabinet Indonesia Maju; b. Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian; c. Gubernur; dan d. Bupati/Walikota;

untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing dalam rangka percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi.¹⁵²

B. Upaya Polri dalam Implementasi Reformasi Birokrasi

1. Reformasi Struktur dan Tata Kelola Institusi

Polri secara bertahap telah menginisiasi perubahan dalam struktur organisasinya sebagai bagian dari implementasi Road Map Reformasi Birokrasi Nasional. Salah satu strategi utama adalah pengembangan Zona Integritas (ZI) menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM). Program ini bertujuan untuk

¹⁵² Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Percepatan Reformasi Birokrasi

mendorong unit kerja di lingkungan Polri agar dapat menunjukkan kinerja pelayanan publik yang bersih, transparan, dan akuntabel.

Sejumlah satuan kerja Polri, seperti Polres dan Polda di berbagai wilayah, telah mendapatkan penghargaan WBK dan WBBM dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) sebagai bentuk apresiasi atas keberhasilan mereka membangun budaya kerja yang bebas dari korupsi dan berorientasi pada pelayanan masyarakat. Pada tahun 2021, dari 4.042 unit kerja yang mengikuti evaluasi ZI, sebanyak 486 unit kerja berhasil meraih predikat WBK, dengan 36 di antaranya berasal dari lingkungan Polri. Selain itu, terdapat 4 unit kerja Polri yang meraih predikat WBBM.¹⁵³ Kemudian pada tahun 2022, Polri kembali menunjukkan peningkatan dengan 19 unit kerja mendapatkan penghargaan atas pembangunan Zona Integritas.¹⁵⁴ Lalu, pada tahun 2024, sebanyak 23 satuan kerja Polri meraih predikat WBK/WBBM, dengan rincian 22 unit kerja memperoleh predikat WBK dan 1 unit kerja memperoleh predikat WBBM.¹⁵⁵

Hal ini menjadi indikator adanya keseriusan institusi dalam mewujudkan birokrasi yang modern dan adaptif terhadap prinsip-prinsip

¹⁵³ Kementerian PANRB. (2021). Penghargaan WBK dan WBBM Tahun 2021. Diakses dari <https://menpan.go.id>

¹⁵⁴ Kementerian PANRB. (2022). Penyampaian Penghargaan Pelayanan Prima dan Pembangunan Zona Integritas Lingkup Polri Tahun 2022. Diakses dari <https://www.menpan.go.id>.

¹⁵⁵ Tribrata News Polri. (2024). 23 Satker Dapat Predikat WBK/WBBM, Salah Satunya Divisi Humas Polri. Diakses dari <https://tribratanews.polri.go.id>

tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).¹⁵⁶ Pencapaian predikat WBK dan WBBM oleh sejumlah satuan kerja di lingkungan Polri juga tidak lepas dari pembenahan struktur internal dan mekanisme tata kelola institusi. Salah satu langkah strategis yang ditempuh adalah penyederhanaan birokrasi melalui pemangkasan jabatan struktural serta penataan ulang unit kerja agar lebih responsif dan efisien. Restrukturisasi ini sejalan dengan arahan pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025.

Perpres tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025 ini adalah kebijakan strategis nasional yang menjadi acuan bagi pelaksanaan reformasi birokrasi di seluruh instansi pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk Polri. Peraturan ini diterbitkan sebagai komitmen pemerintah untuk melakukan perubahan mendasar dan menyeluruh terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan agar lebih efektif, efisien, bersih, dan akuntabel. Grand Design ini dirancang untuk menciptakan birokrasi yang; bersih dan akuntabel; efektif dan efisien; melayani masyarakat secara profesional. Ketiga tujuan tersebut selaras dengan visi besar untuk mewujudkan *good governance* dan mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berkeadilan. Grand Design ini mencakup delapan area perubahan yang menjadi fokus utama reformasi birokrasi yaitu

¹⁵⁶ Kementerian PANRB, Penghargaan Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani Tahun 2022, diakses dari <https://www.menpan.go.id>, 2022.

organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir dan budaya kerja.¹⁵⁷

Perpres ini memiliki arti penting karena menjadi pedoman nasional yang memayungi seluruh upaya reformasi birokrasi agar dilakukan secara terarah, terstruktur, sistematis, dan berkelanjutan, tidak hanya bersifat simbolik atau tambal-sulam. Dengan Grand Design ini, pemerintah berupaya membangun birokrasi sebagai motor penggerak pembangunan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan tantangan zaman.

Di tingkat internal, Polri menerapkan prinsip corporate governance dalam pengelolaan organisasi, termasuk melalui sistem pengukuran kinerja berbasis indikator hasil, bukan hanya proses. Evaluasi terhadap unit kerja dilakukan secara berkala melalui sistem e-Monev (evaluasi dan monitoring elektronik) dan diintegrasikan dengan aplikasi sistem merit SDM. Langkah ini memperkuat peran Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) dalam memastikan pelaksanaan reformasi berjalan secara terukur dan dapat dipertanggungjawabkan. Upaya penguatan struktur juga mencakup pembentukan organisasi baru yang relevan dengan tantangan keamanan kontemporer, seperti Direktorat Tindak Pidana Siber dan Direktorat Tindak Pidana Ekonomi Khusus di bawah Bareskrim, serta Divisi Teknologi

¹⁵⁷ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025

Informasi Kepolisian. Langkah ini tidak hanya merespons perkembangan kejahatan berbasis digital, tetapi juga menunjukkan adaptasi kelembagaan terhadap perubahan sosial dan teknologi yang cepat.¹⁵⁸

Polri juga menyesuaikan sistem manajemen risiko dan pengendalian intern, sebagaimana diarahkan oleh Peraturan Kapolri No. 2 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pengendalian Intern di Lingkungan Polri. Peraturan ini mengatur tentang pengawasan melekat di lingkungan Polri dengan tujuan untuk mencegah penyimpangan perilaku pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) melalui pengawasan oleh atasan terhadap tindakan dan kegiatan bawahan. Pengawasan melekat ini dilakukan untuk meningkatkan disiplin, etika, dan kinerja pegawai Polri, sehingga tujuan organisasi Polri dapat tercapai sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.¹⁵⁹ Secara garis besar, peraturan ini digunakan untuk meningkatkan efektivitas pengambilan keputusan, memperkecil potensi penyalahgunaan wewenang, serta membangun budaya organisasi yang berintegritas tinggi. Ini menjadi pondasi penting dalam membangun institusi kepolisian yang kredibel dan dipercaya publik.

¹⁵⁸ Kepolisian Negara Republik Indonesia. (2023). Laporan Kinerja Instansi Pemerintah dan Reformasi Birokrasi Polri. Jakarta: Divisi Humas Polri.

¹⁵⁹ Peraturan Kapolri Nomor 2 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pengendalian Intern di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dukungan anggaran berbasis kinerja juga diterapkan secara lebih ketat. Kementerian Keuangan bersama KemenPANRB mendorong agar belanja operasional Polri berorientasi pada capaian output dan outcome yang terukur. Dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2022, Polri mencatatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK RI, menunjukkan adanya perbaikan signifikan dalam pengelolaan keuangan publik yang transparan dan akuntabel.¹⁶⁰

Polri juga memperkuat kerja sama lintas lembaga dalam mewujudkan tata kelola yang baik. Melalui kolaborasi dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Lembaga Administrasi Negara (LAN), serta Ombudsman RI, Polri menyusun program pelatihan antikorupsi dan layanan prima di internal lembaga. Inisiatif ini merupakan bentuk konkret dari komitmen untuk membangun organisasi yang antikorupsi, adaptif, dan responsif terhadap tuntutan masyarakat.¹⁶¹

Lebih lanjut, integrasi transformasi kelembagaan ini juga tercermin dalam agenda Polri Presisi (Prediktif, Responsibilitas, dan Transparansi Berkeadilan) yang menjadi arah strategis Kapolri Jenderal Listyo Sigit Prabowo sejak 2021. Presisi menekankan pentingnya pendekatan kepolisian berbasis data dan respons sosial, dengan mengedepankan akuntabilitas dan

¹⁶⁰ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2022 (Jakarta: 2023).

¹⁶¹ Komisi Pemberantasan Korupsi, Sinergi Antikorupsi: Kolaborasi Lembaga Penegak Hukum (Jakarta: KPK, 2021).

transparansi sebagai prinsip utama dalam setiap lini pelayanan dan manajemen institusi.

2. Inovasi dan Modernisasi Pelayanan Publik

Dalam rangka meningkatkan kualitas layanan, Polri telah memperluas jangkauan pelayanan publik dengan pendekatan berbasis teknologi digital. Pengembangan aplikasi Polri Super App, yang terintegrasi dengan berbagai layanan seperti pengurusan Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), pelaporan tindak kejahatan, hingga pelacakan tilang elektronik (ETLE), merupakan bentuk nyata dari digitalisasi pelayanan kepolisian yang sesuai dengan tuntutan masyarakat modern. Aplikasi ini diklaim bisa mengurangi waktu dan biaya administratif masyarakat yang sebelumnya harus datang langsung ke kantor kepolisian.¹⁶²

Transformasi digital ini merupakan bagian dari strategi besar Polri dalam mengembangkan Smart Policing, yang bertumpu pada prinsip efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Penggunaan teknologi digital seperti face recognition, Artificial Intelligence (AI), dan integrasi data kependudukan melalui single identity number juga mulai diperkenalkan di

¹⁶² <https://presisi.polri.go.id/>

beberapa layanan khusus, terutama untuk pengurusan SIM dan pengawasan lalu lintas.¹⁶³

Selain itu, keberadaan Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu (SPKT) di setiap kantor kepolisian juga menjadi langkah strategis dalam menyederhanakan dan menstandarkan pelayanan kepada masyarakat. SPKT kini menjadi frontliner institusi Polri dalam memberikan akses layanan yang cepat, terbuka, dan terintegrasi dalam satu pintu, sehingga publik dapat lebih mudah mengakses informasi dan bantuan kepolisian tanpa hambatan birokrasi yang berbelit.¹⁶⁴ Di tahun 2022, SPKT telah dibentuk di seluruh Polda dan sebagian besar Polres, dengan target 100% pembentukan SPKT aktif hingga tingkat Polsek pada 2025.

Penerapan SPKT dan Super App juga mendapat dukungan kebijakan dari Kementerian PANRB melalui program Pelayanan Publik Berbasis Elektronik (SPBE). SPBE adalah sistem yang dirancang untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan kualitas layanan publik dengan memanfaatkan teknologi informasi. Dalam evaluasi tahun 2023, Polri mendapatkan skor indeks pelayanan publik sebesar 3,84 dari skala 5. Nilai ini dikategorikan “baik” dan menunjukkan adanya perbaikan signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

¹⁶³ Kepolisian Negara Republik Indonesia,....hlm.11

¹⁶⁴ Ibid.

Dalam konteks Zona Integritas, beberapa unit kerja SPKT juga berhasil meraih penghargaan Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) berkat layanan yang transparan dan berbasis digital. Hal ini menunjukkan bahwa inovasi pelayanan publik bukan hanya soal teknologi, tetapi juga menyangkut aspek kepercayaan publik terhadap profesionalitas aparat. Pelayanan SPKT pun kini menjadi salah satu indikator penilaian akuntabilitas kinerja instansi Polri dalam Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Sementara itu, dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang lebih modern, efisien, dan akuntabel, Polri melalui Korlantas juga telah meluncurkan berbagai terobosan penting dalam sistem pelayanan Surat Izin Mengemudi (SIM). Inovasi ini menjawab kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang cepat, transparan, dan bebas dari praktik penyalahgunaan wewenang.

1.1 *Pelayanan SIM Berbasis OCI (Online, Centralized, Integrated)*

Inovasi ini merupakan salah satu lompatan besar dalam sistem pelayanan SIM. Dengan sistem yang berbasis Online, Centralized, dan Integrated, Polri menghilangkan ketergantungan terhadap domisili dalam proses penerbitan SIM. Artinya, seseorang tidak lagi diwajibkan mengurus SIM di tempat sesuai alamat KTP.

Hal ini sangat membantu mobilitas masyarakat yang tinggal di kota berbeda dari domisilinya.

Seluruh data kependudukan pemohon langsung terintegrasi dengan database Dukcapil Kemendagri, sehingga proses verifikasi menjadi lebih cepat dan akurat. Selain itu, aplikasi pelayanan SIM kini terpusat di Korlantas Polri, yang memudahkan dalam hal pemeliharaan, pembaruan sistem, serta pengawasan kinerja layanan. Pendekatan terpusat ini menjamin konsistensi pelayanan di seluruh wilayah Indonesia.¹⁶⁵

1. 2. Layanan SINAR (SIM Nasional Presisi)

SINAR merupakan salah satu terobosan digital paling signifikan. Layanan ini memungkinkan masyarakat untuk melakukan perpanjangan SIM secara online tanpa harus datang langsung ke kantor Satpas. Melalui aplikasi Digital Korlantas Polri yang tersedia di Playstore dan Appstore, proses perpanjangan bisa dilakukan dari mana saja dan kapan saja.

Proses pembayaran PNPB (Penerimaan Negara Bukan Pajak) pun dilakukan secara online, sehingga lebih praktis dan

¹⁶⁵ Korps Lalu Lintas Polri, Laporan Forum Konsultasi Peningkatan Pelayanan Publik: Pelayanan Penerbitan SIM, 2025.

efisien. Keuntungan lainnya adalah semakin kecilnya peluang penyalahgunaan wewenang karena seluruh alur dikelola secara digital dan transparan. Hingga April 2025, lebih dari 1,15 juta SIM telah diterbitkan melalui layanan ini. SINAR juga telah terintegrasi dengan Polri Superapps dan akan segera terhubung dengan Superapps PANRB, yang diprediksi akan semakin meningkatkan volume pemohon dalam waktu dekat.¹⁶⁶

1. 3. Pengembangan Satpas Prototipe yang Modern dan Ramah Masyarakat

Untuk mendukung kenyamanan masyarakat, Polri membangun Satpas Prototipe yang sesuai dengan standar baru pelayanan publik. Satpas ini didesain dengan mempertimbangkan tata letak ruang, alur pelayanan, serta fasilitas fisik yang lebih baik. Hal ini meliputi ruang tunggu yang nyaman, loket-loket yang mengikuti alur FIFO (First In First Out), serta aksesibilitas yang lebih ramah bagi semua kalangan. Tujuannya adalah menciptakan lingkungan pelayanan yang aman, nyaman, efisien, dan transparan, serta memberikan pengalaman yang lebih positif bagi masyarakat saat mengurus SIM.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Ibid

¹⁶⁷ Ibid

1. 4. Penerapan Sistem Antrian FIFO (First In First Out)

Sistem antrian FIFO memberikan kejelasan dan keadilan bagi para pemohon SIM. Melalui teknologi ini, setiap pemohon diproses berdasarkan urutan kedatangannya, sehingga tidak ada celah untuk penyimpangan seperti pemotongan antrian. Sistem ini memungkinkan pemantauan jumlah pemohon secara real-time, baik berdasarkan jenis SIM maupun tahapan prosesnya. Kelebihan lain dari 161ublic ini adalah kemampuannya untuk melacak posisi pemohon di setiap zona pelayanan, serta menghitung penerimaan PNPB secara langsung. Hal ini menjadikan pelayanan lebih akuntabel, informatif, dan tertib, serta memudahkan pengawasan oleh atasan dan 161ublic.¹⁶⁸

1. 5. Sertifikasi Rutin bagi Petugas Penerbit dan Penguji SIM

Kualitas pelayanan sangat bergantung pada kompetensi sumber daya manusia. Oleh karena itu, Korlantas Polri secara rutin menyelenggarakan sertifikasi bagi petugas penerbit dan penguji SIM. Tujuannya adalah memastikan bahwa seluruh personel yang

¹⁶⁸ Ibid

terlibat dalam proses pelayanan memiliki pemahaman, keterampilan, dan integritas yang tinggi.¹⁶⁹

1. 6. E-Avis: Digitalisasi Ujian Teori SIM secara Nasional

Untuk meningkatkan transparansi dan kualitas ujian teori SIM, Polri meluncurkan aplikasi E-Avis (Electronic Audio Visual Integrated System). Aplikasi ini digunakan dalam proses ujian teori SIM dan dilengkapi dengan fitur-fitur unggulan seperti:

- Algoritma pembentukan soal secara acak
- Audio-visual yang mendukung pemahaman peserta
- Pencocokan wajah untuk validasi identitas
- Skoring otomatis untuk menghindari intervensi nilai

Dengan penggunaan E-Avis di seluruh Satpas di Indonesia, standar nasional ujian teori dapat ditegakkan secara merata, serta menghindari potensi manipulasi hasil ujian.¹⁷⁰

1. 7. E-Drives: Sistem Digital Ujian Praktik SIM

Salah satu inovasi prioritas Kapolri adalah peluncuran sistem E-Drives, yang mengubah metode pengujian praktik SIM dari

¹⁶⁹ Ibid

¹⁷⁰ Ibid

manual menjadi digital. Dalam sistem ini, lintasan ujian dipasang sensor-sensor canggih yang akan merekam seluruh pergerakan peserta ujian. Data hasil ujian langsung tersambung ke sistem skoring otomatis. Adanya inovasi ini, potensi kecurangan atau intervensi nilai dapat dihindari, karena hasil uji benar-benar bergantung pada performa pemohon saat ujian. Inovasi ini adalah lompatan besar dalam membangun integritas pelayanan SIM.¹⁷¹

1. 8. Panduan Ujian SIM dalam Bentuk Buku dan E-Book

Guna memberikan edukasi yang lebih baik kepada masyarakat, Korlantas Polri juga menerbitkan panduan ujian teori SIM dalam bentuk buku dan e-book. Materi yang disediakan mencakup:

- Pengenalan rambu lalu lintas, marka jalan, dan APILL (Alat Pemberi Isyarat Lalu Lintas)
- Informasi dasar mengenai kendaraan dan perlengkapannya
- Kumpulan soal dan pembahasan ujian teori, termasuk materi persepsi bahaya dan wawasan lalu lintas

Panduan ini bertujuan untuk membantu masyarakat memahami tidak hanya soal teknis, tetapi juga nilai-nilai keselamatan dan

¹⁷¹ Ibid

kesadaran berlalu lintas, sehingga proses pengurusan SIM menjadi lebih bermakna dan edukatif.¹⁷²

C. Analisis Upaya Reformasi Birokrasi Polri dalam Mewujudkan Good Governance

1. Analisis Inovasi dan Modernisasi Pelayanan Publik Polri dalam Mewujudkan Good Governance

1.1 Analisis Super App Sebagai Layanan Digitalisasi Polri Dalam Upaya Mewujudkan Good governance

Modernisasi layanan publik Polri melalui digitalisasi, seperti hadirnya Polri Super App, merupakan progresif yang selaras dengan prinsip negara hukum modern yang menekankan pada efektivitas, transparansi, dan pelayanan berbasis hak warga negara.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, digitalisasi ini mencerminkan pelaksanaan prinsip “*good governance*” yang mengedepankan efisiensi, partisipasi publik, serta akuntabilitas pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Dari sisi konstitusional, inovasi ini juga

¹⁷² Ibid

dapat ditinjau melalui Pasal 28D ayat (1) dan (3) UUD 1945, yang menjamin 165ublic165165 kepastian hukum dan kesamaan akses terhadap pelayanan 165ublic. Dengan memanfaatkan teknologi, Polri memberikan ruang yang lebih adil dan cepat bagi masyarakat dalam mengakses layanan, tanpa diskriminasi terhadap lokasi atau waktu.¹⁷³

Hal ini menjadi bentuk implementasi konkret dari asas pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yakni asas keadilan, keterbukaan, dan akuntabilitas. Di sisi lain, pengintegrasian data kependudukan dan penggunaan teknologi seperti Artificial Intelligence (AI) dan face recognition menyentuh aspek privasi dan perlindungan data pribadi. Dalam konteks hukum, hal ini menuntut adanya regulasi yang ketat dan mekanisme pengawasan guna mencegah penyalahgunaan data. UU No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi (PDP) mengatur bahwa pengumpulan, penyimpanan, dan pemrosesan data pribadi harus dilakukan atas dasar persetujuan dan perlindungan hukum yang kuat. Jika tidak dikontrol dengan baik, potensi pelanggaran hak privasi warga negara sangat mungkin

¹⁷³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D

terjadi. Tidak semua warga memiliki akses ke perangkat digital atau pemahaman memadai tentang penggunaan aplikasi, yang berpotensi menimbulkan diskriminasi pelayanan, khususnya di wilayah rural atau terpencil. Transformasi digital juga membuka peluang peretasan dan penyalahgunaan data. Dalam konteks ini, keamanan siber dan integritas publik menjadi tantangan besar yang belum seluruhnya dijawab oleh Polri. Penggunaan AI dan face recognition dalam pelayanan harus disertai dengan keterbukaan algoritma, audit etika, dan publik. Tanpa ini, publik akan sulit mengawasi kebenaran atau keadilan proses digital tersebut. Beberapa inovasi teknologi Polri seperti face recognition atau integrasi dengan big data kependudukan masih minim regulasi teknis dan peraturan turunan, sehingga berisiko menciptakan kekosongan hukum dan pelanggaran prosedur hukum.

1.2 Analisis SPKT Dalam Upaya Mewujudkan Good Governance Dalam Reformasi Birokrasi Polri

Pendirian dan penguatan Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu (SPKT) merupakan bentuk nyata dari pelaksanaan prinsip-prinsip hukum administrasi negara yang

berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik. SPKT berfungsi sebagai garda terdepan (front office) Polri yang menangani laporan masyarakat, pengaduan, serta pelayanan administrasi lainnya secara cepat dan transparan. Secara hukum, SPKT mencerminkan implementasi asas efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kehadiran SPKT juga merefleksikan penerapan asas kesetaraan dan non-diskriminasi dalam pelayanan hukum. Dengan pelayanan satu pintu, SPKT membantu menekan potensi penyimpangan, seperti pungli, diskriminasi layanan, dan keterlambatan birokrasi, yang selama ini menjadi sorotan dalam sistem hukum dan peradilan di Indonesia.

Dalam konteks perlindungan hukum bagi warga negara, SPKT juga memperkuat hak konstitusional warga untuk memperoleh perlindungan dan keadilan melalui jalur hukum yang cepat dan mudah. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama aparat penegak


hukum seperti Polri.¹⁷⁴ Namun, sebagai unit pelayanan publik, SPKT tetap memerlukan standar operasional prosedur (SOP) yang kuat dan seragam di seluruh Indonesia. Standarisasi ini menjadi penting agar pelayanan publik dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, terutama dalam kasus ketidaksamaan prosedur antar daerah atau wilayah hukum.

SPKT masih memiliki kelemahan seperti belum meratanya kualitas pelayanan. Pelayanan SPKT di berbagai daerah belum menunjukkan standar kualitas yang seragam. Hal ini menimbulkan potensi ketimpangan hukum dan perlakuan tidak setara bagi masyarakat. Pelayanan SPKT juga sangat dipengaruhi oleh kompetensi dan integritas petugas yang berada di garda depan. Tanpa pelatihan yang memadai, potensi penyalahgunaan wewenang atau tindakan diskriminatif tetap ada. Meskipun menjadi unit layanan publik, pengawasan terhadap kinerja SPKT lebih banyak dilakukan secara internal. Belum ada sistem pengaduan publik yang terbuka dan mudah diakses untuk mengontrol kualitas layanan secara langsung. Di beberapa wilayah, terutama pedalaman dan perbatasan, SPKT belum berfungsi

¹⁷⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28I ayat (4)

optimal karena keterbatasan infrastruktur, baik dari segi fasilitas maupun SDM. Hal inilah yang menyebabkan hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kepolisian yang cepat masih terhambat.

1.3 Analisis Inovasi Pelayanan SIM Berbasis OCI (Online, Centralized, Integrated) Dalam Upaya Mewujudkan Good governance Dalam Reformasi Birokrasi Polri



Inovasi pelayanan SIM berbasis OCI merupakan implementasi dari prinsip pelayanan publik yang adaptif terhadap hak mobilitas warga negara, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.¹⁷⁵ Dengan menghilangkan

syarat domisili dalam proses pembuatan SIM, Polri secara langsung menerapkan prinsip non-diskriminasi dan *equal access to public service*, sesuai amanat UU No. 25 Tahun 2009 tentang

¹⁷⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1).

Pelayanan Publik dan semangat desentralisasi administratif yang tetap menjamin kesetaraan layanan di seluruh wilayah Indonesia.¹⁷⁶

Integrasi dengan database Dukcapil Kemendagri memperkuat legalitas dan akurasi data pemohon SIM. Hal ini mencerminkan prinsip interoperabilitas sistem antarinstansi negara, sesuai arahan Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang mendorong penyelenggaraan pemerintahan berbasis data dan teknologi.¹⁷⁷ Selain itu, sentralisasi layanan di Korlantas Polri memungkinkan standarisasi prosedur, kontrol kualitas, dan pertanggungjawaban hukum yang lebih baik terhadap pelayanan publik, yang sebelumnya rentan terhadap perbedaan standar antar daerah. Pendekatan ini mendukung prinsip akuntabilitas hukum administratif.

¹⁷⁶ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹⁷⁷ Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Namun, masih ada kelemahan dalam implementasi inovasi pelayanan SIM berbasis OCI ini. Pertama, adanya kesenjangan infrastruktur digital. Pelayanan berbasis daring menuntut infrastruktur teknologi yang stabil. Di wilayah pelosok atau daerah dengan konektivitas rendah, masyarakat masih kesulitan mengakses layanan ini secara maksimal. Kedua, sentralisasi di Korlantas memang menjanjikan konsistensi, namun dapat mengakibatkan lambatnya respon terhadap permasalahan teknis di daerah karena bergantung pada sistem pusat. Ketiga, integrasi data pribadi dengan Dukcapil membuka risiko kebocoran data jika tidak disertai dengan protokol keamanan data yang ketat. UU No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi menjadi rujukan penting yang belum sepenuhnya diterapkan dalam sistem Polri. Keempat, perubahan sistem ke arah digital menuntut literasi digital yang baik. Namun, masih banyak masyarakat yang belum familiar dengan aplikasi digital pelayanan SIM, sehingga membutuhkan sosialisasi yang lebih luas dan merata.

1.4 Analisis Inovasi Layanan SINAR (SIM Nasional Presisi) Dalam Upaya Mewujudkan Good Governance Dalam Reformasi Birokrasi Polri

Layanan SINAR (SIM Nasional Presisi) merupakan implementasi nyata dari prinsip efisiensi dan akuntabilitas pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 huruf a dan c UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yakni pelayanan yang mudah diakses, serta bebas dari praktik maladministrasi.¹⁷⁸

Secara teknis dan yuridis, layanan ini memperkuat prinsip pelayanan berbasis hak warga negara sebagaimana tercermin dalam Pasal 28H UUD 1945, yang menjamin hak atas kemudahan dalam mendapatkan layanan dasar termasuk administrasi negara.¹⁷⁹ Melalui digitalisasi, Polri menyesuaikan sistem dengan perkembangan kebutuhan masyarakat yang dinamis, terutama dalam konteks mobilitas tinggi.

¹⁷⁸ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4 huruf a dan c.

¹⁷⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (2).

Dengan digitalisasi alur perpanjangan SIM, SINAR turut memperkuat prinsip transparansi dan pemberantasan korupsi dalam pelayanan publik. Sistem ini secara langsung meminimalisasi potensi calo atau penyalahgunaan kewenangan oleh oknum petugas, yang sebelumnya marak terjadi dalam proses manual. Terintegrasinya SINAR ke dalam Polri Super App dan dalam waktu dekat ke dalam Superapps PANRB, menunjukkan komitmen terhadap interkoneksi layanan publik lintas instansi, sebagaimana dituntut oleh Perpres No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE).

Meski inovatif, SINAR masih terbatas pada proses perpanjangan SIM. Untuk pembuatan SIM baru, pemohon tetap harus datang ke Satpas, sehingga sistem ini belum sepenuhnya menyelesaikan seluruh permasalahan layanan SIM. Banyak warga di pedesaan atau kelompok rentan seperti lansia yang masih mengalami kendala dalam mengakses dan memahami prosedur melalui aplikasi digital. Ketergantungan penuh pada sistem digital

juga bisa meningkatkan risiko apabila terjadi gangguan sistem atau server down, yang dapat menghambat pelayanan dan menurunkan kepercayaan publik terhadap sistem.

Di beberapa daerah, pemahaman masyarakat tentang layanan SINAR masih rendah. Hal ini menghambat adopsi layanan secara menyeluruh dan bisa mengakibatkan ketimpangan pelayanan antar wilayah.

1.5 Analisis Pengembangan Satpas Prototipe yang Modern dan Ramah Masyarakat Sebagai Upaya Mewujudkan Good governance Dalam Reformasi Birokrasi Polri

Pembangunan Satpas Prototipe oleh Polri mencerminkan upaya konkrit untuk menerapkan prinsip-prinsip pelayanan publik yang prima, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terutama Pasal 4 huruf b dan e yang menekankan pentingnya kepastian hukum dan kenyamanan dalam

pelayanan.¹⁸⁰Konsep Satpas yang ramah dan modern ini juga memenuhi prinsip non-diskriminatif sebagaimana dimuat dalam Pasal 5 ayat (2) UU Pelayanan Publik, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan publik yang aksesibel dan setara, termasuk bagi penyandang disabilitas dan kelompok rentan.¹⁸¹

Desain alur pelayanan FIFO (First In First Out) mencerminkan kepatuhan terhadap asas keadilan administratif dan akuntabilitas layanan, yang penting dalam konteks hukum administrasi negara. FIFO mencegah terjadinya diskriminasi atau perlakuan istimewa yang bisa melanggar hak-hak warga negara. Peningkatan kualitas fisik ruang pelayanan dan pengaturan alur kerja juga merupakan bentuk konkret dari penerapan prinsip Standar Pelayanan Publik, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PAN-RB No. 15 Tahun 2014,

¹⁸⁰ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4 huruf b dan e.

¹⁸¹ Ibid, Pasal 5 ayat (2).

termasuk dalam aspek sarana prasarana, waktu layanan, dan prosedur pelayanan.¹⁸²

Sama seperti inovasi digitalisasi lainnya dari Polri, desain alur pelayanan FIFO masih memiliki kekurangan. Satpas Prototipe saat ini masih terbatas pada kota-kota besar dan wilayah tertentu. Hal ini berpotensi menimbulkan ketimpangan pelayanan publik antara masyarakat kota dan pedesaan. Selain itu, meskipun peningkatan sarana sangat membantu, namun peningkatan kompetensi petugas pelayanan belum dibahas secara menyeluruh dalam pengembangan prototipe ini. Pelayanan yang nyaman tidak hanya soal tempat, tetapi juga soal attitude dan responsivitas petugas. Pembangunan Satpas modern juga membutuhkan biaya besar. Dalam kondisi fiskal yang terbatas, keberlanjutan dan replikasi proyek ini bisa menghadapi kendala pembiayaan. Tidak hanya itu saja, transformasi fisik sering kali tidak diiringi dengan transformasi budaya kerja. Dalam beberapa kasus, pelayanan tetap kurang optimal meski fasilitas sudah memadai, akibat masih

¹⁸² Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.

kuatnya resistensi terhadap perubahan di tingkat operasional.

1.6 Analisis Penerapan Sertifikasi Rutin bagi

Petugas Penerbit dan Penguji SIM Dalam Upaya

Mewujudkan Good governance Dalam

Reformasi Birokrasi Polri

Inovasi berupa sertifikasi rutin bagi petugas penerbit dan penguji SIM merupakan implementasi langsung dari asas kompetensi aparatur negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam Pasal 70 ayat (1), disebutkan bahwa setiap ASN wajib meningkatkan kompetensi secara berkelanjutan.¹⁸³ Meski petugas SIM adalah anggota Polri, prinsip ini tetap relevan karena pelayanan publik membutuhkan standar kualitas dan profesionalisme yang sama, termasuk melalui pelatihan dan uji kompetensi.

Secara hukum, sertifikasi ini juga mendukung penerapan standar pelayanan yang

¹⁸³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 70 ayat (1).

tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, khususnya Pasal 21 yang menyebut bahwa penyelenggara pelayanan wajib memiliki kompetensi yang sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.¹⁸⁴ Dari sisi etik dan tata kelola, kegiatan sertifikasi berfungsi sebagai alat untuk mencegah penyimpangan kewenangan, karena petugas yang tidak lolos sertifikasi dapat dinonaktifkan dari peran teknis pelayanan SIM. Hal ini bisa memperkuat prinsip akuntabilitas jabatan publik sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang juga diterapkan dalam bentuk internal pada kepolisian.¹⁸⁵ Langkah ini juga sejalan dengan prinsip *due process* dalam pelayanan administratif, di mana masyarakat berhak dilayani oleh aparatur yang memiliki kapabilitas objektif dan terverifikasi.

Namun, tidak semua wilayah memiliki fasilitas dan pelatih bersertifikasi nasional, sehingga

¹⁸⁴ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 21.

¹⁸⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 3 dan 4.

pelatihan dan sertifikasi cenderung tidak seragam. Hal ini berpotensi menimbulkan ketimpangan mutu pelayanan SIM antar daerah. Sertifikasi juga belum sepenuhnya dihubungkan dengan feedback pengguna layanan secara real-time. Evaluasi kinerja petugas kadang masih bersifat administratif, bukan berbasis kepuasan masyarakat. Sertifikat kompetensi tidak selalu menjamin etika dan integritas individu, terutama jika tidak dibarengi dengan pengawasan dan reward-punishment yang konsisten. Jika tidak diaudit secara independen, sertifikasi berisiko menjadi kegiatan simbolik belaka yang tidak berdampak signifikan pada kualitas pelayanan publik.

1.7 Analisis Penerapan E-Avis Dalam Upaya Mewujudkan Good governance Dalam Reformasi Birokrasi Polri

Peluncuran E-Avis (Electronic Audio Visual Integrated System) oleh Polri sebagai media digital dalam ujian teori SIM dapat dilihat sebagai langkah nyata dalam penegakan asas keadilan dan

akuntabilitas dalam pelayanan publik, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pasal 4 UU ini menekankan prinsip keadilan, kesamaan hak, dan keterbukaan informasi dalam pemberian layanan.¹⁸⁶E-Avis juga mendukung implementasi asas nondiskriminatif dan objektivitas penilaian, sejalan dengan prinsip-prinsip due process of law dalam administrasi negara, karena seluruh proses dilakukan secara otomatis dan berbasis teknologi, sehingga dapat meminimalkan subjektivitas petugas.

Dari sisi perlindungan hukum, validasi biometrik (pencocokan wajah) yang diterapkan dalam sistem E-Avis mengacu pada prinsip keabsahan identitas dalam tindakan administratif, yang secara normatif dijamin dalam Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia, di mana integrasi dan akurasi data pribadi merupakan keharusan dalam pelayanan digital.¹⁸⁷ E-Avis juga menjadi bentuk digitalisasi layanan yang

¹⁸⁶ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4

¹⁸⁷ Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia, Pasal 6.

mencerminkan prinsip modernisasi pelayanan publik oleh instansi penegak hukum, sebagaimana didorong dalam Roadmap Reformasi Birokrasi Polri yang menekankan penggunaan teknologi untuk pelayanan berbasis merit dan transparansi.

Dalam penerapan E-Avis ini, sayangnya belum semua Satpas di daerah memiliki fasilitas teknologi yang sama. Di wilayah 3T (Tertinggal, Terdepan, Terluar), penerapan E-Avis masih terkendala jaringan internet, komputerisasi, dan dukungan teknis. Selain itu, meski soal dibuat acak dan skoring otomatis, ada potensi penyalahgunaan oleh pihak internal melalui manipulasi sistem jika pengawasan tidak ketat. Gangguan pada sistem atau server pusat juga bisa menghentikan seluruh proses ujian. Hal ini belum diimbangi dengan protokol cadangan yang optimal. Peserta dari kalangan lanjut usia atau berpendidikan rendah pun juga bisa mengalami kesulitan dalam menggunakan aplikasi E-Avis secara mandiri, yang dapat berujung pada ketidakadilan teknis.

1.8 Analisis Penerapan E-Drives Dalam Upaya Mewujudkan Good governance Dalam Reformasi Birokrasi Polri

Inovasi E-Drives menjadi salah satu transformasi penting dalam pelayanan publik oleh institusi Polri, terutama dalam meningkatkan akuntabilitas dan objektivitas dalam proses pengujian praktik SIM. Pendekatan digital ini selaras dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), khususnya asas profesionalitas, keadilan, dan keterbukaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.¹⁸⁸ Dengan mengganti penilaian manual yang rentan intervensi menjadi sistem skoring otomatis berbasis sensor, E-Drives mencerminkan penerapan prinsip meritokrasi, di mana keberhasilan pemohon didasarkan sepenuhnya pada kemampuan objektifnya.

¹⁸⁸ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10.

Hadirnya E-Drives sebagai inovasi baru dalam tubuh Polri juga menunjukkan komitmen dalam menjalankan pelayanan berbasis hak (rights-based approach) yang bebas dari diskriminasi dan korupsi, sesuai dengan UU Pelayanan Publik No. 25 Tahun 2009.¹⁸⁹ Secara lebih luas, E-Drives mendukung implementasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang digagas oleh Kementerian PANRB, dengan tujuan meningkatkan efisiensi dan integritas layanan publik melalui penggunaan teknologi digital.

Namun, implementasi E-Drives juga masih memiliki kekurangan. Implementasi penuh E-Drives memerlukan lintasan ujian khusus dengan sensor dan sistem scoring digital yang mahal. Tidak semua Satpas, terutama di daerah kabupaten/kota kecil, memiliki anggaran atau fasilitas ini. Sensor dan sistem otomatis juga tetap memiliki risiko kegagalan teknis atau kalibrasi yang tidak akurat, sehingga

¹⁸⁹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4 dan 5.

dapat mengakibatkan hasil ujian tidak merefleksikan performa nyata peserta.

Kurangnya transparansi interpretasi skor juga menjadi kelemahan dalam inovasi ini. Meskipun skoring bersifat otomatis, masih dibutuhkan sistem penjelasan hasil yang transparan dan dapat dipahami peserta, agar tidak muncul persepsi bias atau ketidakadilan. Peserta dari kelompok rentan (misalnya pemohon lanjut usia atau difabel) mungkin memerlukan pendekatan khusus dalam penilaian praktik yang tidak kaku dan sepenuhnya tergantung pada alat.

1.9 Analisis Penyediaan Panduan Ujian SIM dalam Bentuk Buku dan E-Book Sebagai Upaya Mewujudkan Good Governance Dalam Reformasi Birokrasi Polri

Penerbitan panduan ujian teori SIM dalam bentuk buku dan e-book merupakan bentuk nyata dari pelayanan publik berbasis edukasi dan hak atas informasi, yang merupakan bagian penting dari

prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.¹⁹⁰ Upaya ini mencerminkan asas keterbukaan dan pemberdayaan masyarakat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 huruf i dan j pada UU tersebut.¹⁹¹

Dengan menyediakan panduan ini secara fisik maupun digital, Korlantas Polri menjamin aksesibilitas informasi yang merata, termasuk bagi masyarakat yang tinggal di daerah terpencil atau memiliki keterbatasan akses terhadap fasilitas pelatihan konvensional. Hal ini selaras dengan prinsip non-diskriminatif dan inklusif, serta sejalan dengan visi pemerintah tentang transformasi digital nasional. Lebih jauh, panduan ini mendukung tujuan pendidikan hukum (legal education) dalam konteks lalu lintas, yang mendorong kesadaran hukum masyarakat (legal awareness) sejak awal proses permohonan SIM. Dengan meningkatnya pemahaman terhadap aturan dan etika berlalu lintas, inovasi ini secara tidak langsung ikut berkontribusi

¹⁹⁰ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4

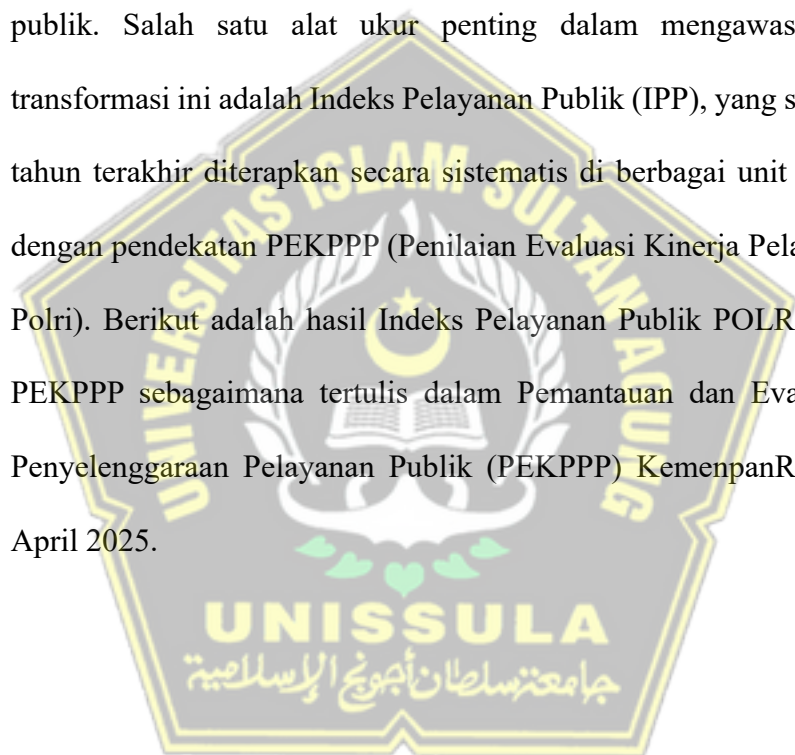
¹⁹¹ Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE).

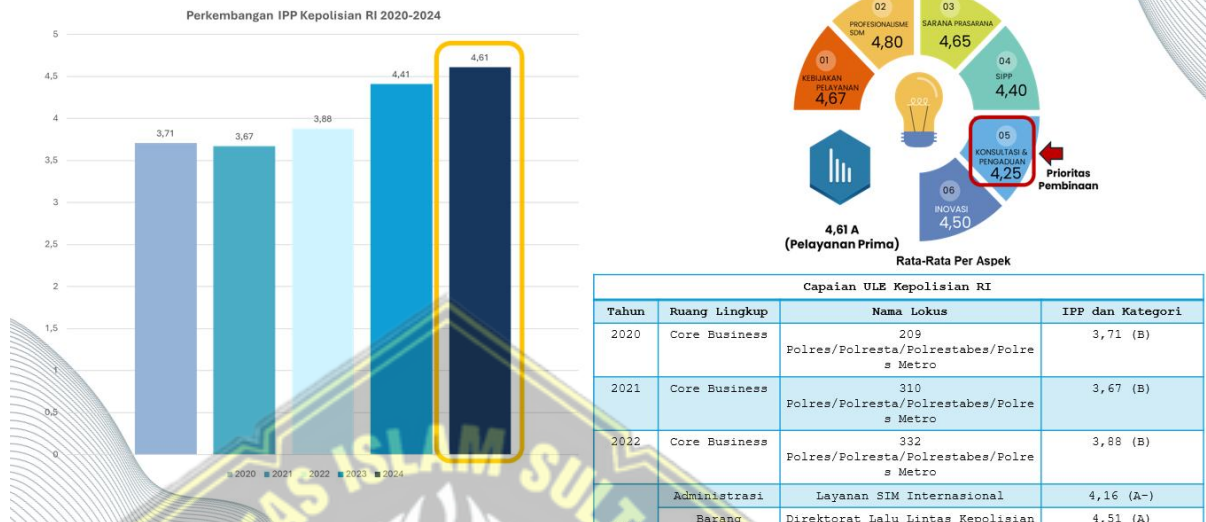
pada pengurangan pelanggaran dan kecelakaan di jalan raya.

Meskipun tersedia dalam format e-book, sebagian masyarakat (terutama usia lanjut atau masyarakat di pedesaan) masih memiliki keterbatasan dalam mengakses atau memanfaatkan bahan ajar digital. Penyebaran buku panduan versi cetak belum tentu menjangkau seluruh Satpas di Indonesia, terutama di wilayah-wilayah terpencil, sehingga berpotensi menimbulkan kesenjangan akses informasi. Selain itu, tanpa pembaruan rutin, konten panduan yang diberikan Polri bisa menjadi usang atau kurang menarik, terutama bagi generasi muda yang lebih terbiasa dengan media visual interaktif. Selain itu, belum banyak data atau evaluasi mengenai sejauh mana panduan ini benar-benar membantu pemohon dalam lulus ujian teori, sehingga masih perlu pendekatan berbasis evidence dalam pengembangannya.

2. Analisis Pelayanan Publik Polri dalam Mewujudkan *Good Governance*

Upaya reformasi birokrasi di tubuh Kepolisian Republik Indonesia (Polri) menjadi bagian integral dari strategi nasional peningkatan kualitas layanan publik. Dalam kerangka Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025, pemerintah mendorong transformasi kelembagaan agar birokrasi negara tidak hanya efisien secara internal, tetapi juga responsif dan berorientasi pada kepuasan publik. Salah satu alat ukur penting dalam mengawasi pencapaian transformasi ini adalah Indeks Pelayanan Publik (IPP), yang sejak beberapa tahun terakhir diterapkan secara sistematis di berbagai unit layanan Polri dengan pendekatan PEKPPP (Penilaian Evaluasi Kinerja Pelayanan Publik Polri). Berikut adalah hasil Indeks Pelayanan Publik POLRI berdasarkan PEKPPP sebagaimana tertulis dalam Pemantauan dan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pelayanan Publik (PEKPPP) KemenpanRB tanggal 23 April 2025.





(Sumber: Dokumen Pemantauan dan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pelayanan Publik (PEKPPP), KemenpanRB)

Data IPP Kepolisian RI tahun 2020 hingga 2024 menunjukkan adanya tren positif dan berkelanjutan dalam peningkatan kualitas layanan. Pada tahun 2020, nilai IPP berada pada angka 3,71 (kategori B), dan sempat menurun tipis menjadi 3,67 di tahun berikutnya. Namun, capaian ini kemudian menunjukkan perbaikan signifikan, naik menjadi 3,88 di tahun 2022, dan melesat ke angka 4,41 di tahun 2023. Pada tahun 2024, IPP Polri berhasil menembus angka 4,61, yang dikategorikan sebagai Pelayanan Prima. Peningkatan ini merupakan refleksi dari pelaksanaan reformasi yang makin terstruktur, meluas, dan terukur.

Capaian IPP tersebut merupakan hasil evaluasi terhadap berbagai aspek pelayanan publik Polri yang terdiri atas enam indikator utama:

kebijakan pelayanan (4,67), profesionalisme SDM (4,80), sarana prasarana (4,65), sistem informasi pelayanan publik (4,40), inovasi (4,50), serta konsultasi dan pengaduan (4,25). Meskipun sebagian besar aspek telah menunjukkan performa tinggi, nilai rendah pada aspek konsultasi dan pengaduan menjadikannya sebagai prioritas pembinaan, menandakan bahwa ruang partisipasi masyarakat dalam menyalurkan keluhan dan mendapatkan tanggapan dari institusi masih belum optimal. Aspek ini penting karena menjadi cerminan dari transparansi, akuntabilitas, dan keterbukaan layanan Polri terhadap aspirasi masyarakat.

Adapun secara spasial dan sektoral, cakupan evaluasi IPP mengalami ekspansi dari waktu ke waktu. Jika pada 2020 hanya melibatkan 209 unit layanan di lingkup core business Polres/Polresta/Polrestabes/Polres Metro, maka pada 2022 jumlahnya meningkat menjadi 332 unit. Tahun 2023 dan 2024 bahkan mulai mengikutsertakan layanan khusus seperti SIM Internasional dan Direktorat Lalu Lintas, yang mendapatkan nilai tinggi (masing-masing 4,16 dan 4,51), menunjukkan bahwa pelayanan di luar layanan dasar juga terus dibenahi.

Indeks Pelayanan Publik (IPP) Polri mengalami tren peningkatan signifikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data yang ditampilkan dalam grafik evaluasi IPP Polri 2020–2024, capaian nilai IPP mengalami progres dari 3,71 pada tahun 2020, menurun tipis ke 3,67 di tahun 2021, namun meningkat tajam menjadi 3,88 di 2022, 4,41 di 2023, hingga mencapai 4,61

pada 2024¹. Capaian ini menunjukkan bahwa secara formal-administratif, upaya Polri dalam membenahi pelayanan publik menunjukkan hasil yang menjanjikan. Bahkan, nilai 4,61 pada tahun 2024 dikategorikan sebagai Pelayanan Prima, suatu predikat tertinggi dalam skema penilaian PEKPPP (Penilaian Evaluasi Kinerja Pelayanan Publik Polri).

Berdasarkan paparan data yang telah disampaikan, upaya reformasi birokrasi Polri dalam mewujudkan good governance masih belum sepenuhnya memenuhi prinsip keadilan substantif. Berikut hasil analisisnya:

2.1 Pelayanan Publik Polri Belum Menyentuh Perempuan dan Kelompok Marjinal

Dalam kerangka reformasi birokrasi Polri, peningkatan nilai Indeks Pelayanan Publik (IPP) kerap dijadikan prosedur keberhasilan. Data PEKPPP (Pemantauan dan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pelayanan Publik) menunjukkan tren positif dari tahun ke tahun—misalnya skor Polri meningkat dari 3,71 pada tahun 2020 menjadi 4,61 pada tahun 2024^[1]. Capaian ini menandakan adanya perbaikan prosedur yang signifikan, seperti standarisasi layanan, optimalisasi sarana-prasarana, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia.

Namun, capaian formal semacam ini belum tentu sepenuhnya mencerminkan terpenuhinya prinsip-prinsip keadilan dalam pelayanan 191roced. Dalam konteks negara hukum yang demokratis, reformasi birokrasi tidak hanya menekankan pada efisiensi dan legalitas prosedur, melainkan juga pada keadilan yang substantif. Dengan kata lain, pertanyaannya bukan hanya “apakah layanan 191roced berjalan sesuai standar 191rocedural191live”, tetapi juga “siapa yang paling merasakan manfaat layanan tersebut?” dan “apakah layanan itu menjangkau mereka yang paling membutuhkan perlindungan?”

Apabila dianalisis dari perspektif keadilan substantif, yaitu keadilan yang bersandar pada keberpihakan terhadap kelompok yang termarginalkan dan kesetaraan dalam akses, maka capaian tersebut perlu dibaca lebih hati-hati. Peningkatan nilai IPP yang ditampilkan dalam grafik umumnya merepresentasikan peningkatan prosedur, kerapihan dokumen, kemudahan 191rocedural191live, sarana prasarana, dan profesionalisme SDM, seluruhnya adalah 191rocedura formal.

Indikator PEKPPP dalam data yang telah dipaparkan memiliki enam aspek, yakni:

- Kebijakan pelayanan (4,67),
- Profesionalisme SDM (4,80),

- Sarana prasarana (4,65),
- Sistem informasi pelayanan 192roced (4,40),
- Inovasi (4,50), dan
- Konsultasi dan pengaduan (4,25)2.

Dari keenam aspek ini, tidak satu pun yang secara eksplisit menyinggung atau mengukur keberpihakan pelayanan terhadap kelompok rentan, seperti:

- a) masyarakat miskin,
- b) masyarakat adat dan terpencil,
- c) perempuan korban kekerasan,
- d) anak-anak yang berhadapan dengan hukum,
- e) atau kelompok dengan hambatan sosial tertentu seperti difabel.

Data dari Komnas Perempuan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA) mencatat bahwa pada tahun 2023 terdapat 34.682 perempuan menjadi korban kekerasan. Namun, banyak korban enggan melapor ke polisi karena berbagai 192rocedu, termasuk takut, malu, dan tidak tahu harus melapor ke mana. Sebagian besar korban yang mengalami kekerasan seksual mengatakan tidak memperoleh penyelesaian

dalam masalah yang mereka alami.¹⁹² Kemudian Laporan dari Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) mencatat peningkatan signifikan dalam kasus penyiksaan terhadap anak-anak oleh 193rocedu hukum. Dalam periode Juni 2023 hingga Mei 2024, terdapat 14 kasus penyiksaan terhadap anak-anak, meningkat 193roced tiga kali lipat 193rocedural periode sebelumnya.¹⁹³

Tidak terdapat 193rocedural yang mengukur siapa yang sebenarnya paling terbantu oleh peningkatan layanan tersebut. Dengan demikian, layanan yang dinilai “prima” bisa jadi hanya dirasakan oleh masyarakat kelas menengah ke atas, atau mereka yang memiliki literasi digital dan 193rocedural193ive yang tinggi. Sementara itu, kelompok masyarakat yang paling membutuhkan perlindungan hukum atau keadilan 193rocedural mungkin tetap menghadapi hambatan 193rocedural yang tidak tercermin dalam angka IPP.

Kenaikan skor IPP bukan jaminan keadilan substantif telah terwujud. Untuk memastikan bahwa reformasi birokrasi Polri benar-

¹⁹² Komnas Perempuan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Catatan Tahunan 2023: Kekerasan terhadap Perempuan (Jakarta: Komnas Perempuan dan Kemen PPPA, 2023).

¹⁹³ Arie Firdaus dan Tria Dianti, KontraS: Angka penyiksaan aparat terhadap anak meningkat, diakses dari <https://www.benarnews.org/indonesian/berita/penyiksaan-aparat-anak-meningkat-06262024100049.html>.

benar menghadirkan keadilan, maka perlu penguatan 194rocedura yang menilai:

- Aksesibilitas pelayanan bagi kelompok rentan,
- Tingkat diskriminasi dalam pelayanan, dan
- Persepsi masyarakat terhadap keadilan 194rocedural yang diterima dari layanan kepolisian.

2.2 Aspek Konsultasi dan Pengaduan Masih Belum Maksimal

Selain itu, dari enam aspek penilaian utama, “Konsultasi dan Pengaduan” mendapat skor terendah, yakni 4,25, dengan label prioritas pembinaan. Skor ini patut dicermati sebagai indikator penting dari ketimpangan struktural dalam hubungan pelayanan publik antara negara dalam hal ini Polri dan warga negara. Dalam konteks birokrasi negara modern yang didefinisikan Max Weber, rendahnya kualitas saluran pengaduan mencerminkan lemahnya institusionalisasi mekanisme partisipatif, yang justru seharusnya menjadi ciri rasionalisasi modern dalam pemerintahan.

Weber menyatakan bahwa birokrasi rasional-legal harus menjamin keteraturan dan kepastian hukum melalui prosedur

yang jelas, tidak personal, serta menjunjung akuntabilitas.¹⁹⁴

Dalam kerangka ini, keberadaan kanal pengaduan publik menjadi salah satu bentuk yuridiksi sosial, yakni mekanisme koreksi internal melalui interaksi hukum dan respons sosial. Maka, jika ruang konsultasi dan pengaduan dalam lembaga seperti Polri masih berfungsi minimal, berarti birokrasi tersebut belum berhasil sepenuhnya menjadi rasional secara substantif, atau masih dalam bentuk administratif atau formal.

Secara sosiologis-yuridis, ketidakberpihakan yang bersifat struktural ini tampak dalam dua bentuk:

1) Regulasi yang Lemah dalam Menjamin Kontrol Sosial

Skor rendah pada aspek pengaduan menandakan bahwa meskipun Polri memiliki prosedur formal untuk menerima laporan atau aduan, namun substansi perlindungan terhadap pengadu sering kali belum operasional. Banyak korban merasa tidak mendapatkan keadilan atau bahkan takut mengalami reviktimisasi setelah membuat laporan.¹⁹⁵ Hal ini menunjukkan bahwa

¹⁹⁴ Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, ed. Guenther Roth and Claus Wittich (Berkeley: University of California Press, 1978), 956–963.

¹⁹⁵ Komnas Perempuan, *Siaran Pers Hari Bhayangkara 1 Juli 2022: Pelayanan Korban Masih Minim Perspektif Korban dan Disabilitas*, diakses 26 Mei 2025, <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-tentang-hari-bhayangkara-1-juli-2022>.

regulasi belum cukup mengikat secara praktis untuk menjamin bahwa aduan ditindaklanjuti secara adil dan setara.

2) Ketimpangan Kekuasaan Antara Aparat dan Warga

Mekanisme pengaduan seharusnya berfungsi sebagai bentuk penyeimbang antara warga dan aparat negara. Namun dalam praktiknya, karena aparat masih memiliki posisi superior dalam struktur relasi kekuasaan, saluran pengaduan tidak menjadi ruang koreksi yang sejajar. Akibatnya, warga, terutama dari kelompok rentan, sering kali memilih diam atau menyerah pada prosedur yang tidak transparan, menandakan adanya *juridical alienation* atau keterasingan hukum dalam masyarakat.¹⁹⁶

Ketika Polri menerima predikat “Pelayanan Prima” secara administratif, namun aspek kontrol publik seperti pengaduan masih lemah, maka bisa dikatakan bahwa keadilan prosedural belum merata. Layanan birokratik yang berjalan tanpa umpan

¹⁹⁶ Steven Lukes, *Power: A Radical View*, 2nd ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2005), h. 108.

balik yang sehat akan cenderung mereproduksi relasi kuasa yang timpang. Padahal, menurut Weber, esensi rasionalitas birokrasi modern bukan hanya pada efisiensi, melainkan juga pada kemampuan struktur untuk dikoreksi dan dipertanggungjawabkan secara legal dan etis.

2.3 Ekspansi Lokus Layanan Belum Menyentuh Pelayanan Keadilan Sosial

Ekspansi layanan publik Polri yang tercermin dalam data PEKPPP menunjukkan adanya pergeseran dari fokus sempit pada core business (2020–2022) menuju pengembangan layanan khusus (2023–2024), seperti layanan SIM Internasional, pengawalan barang berharga, hingga SKCK online. Meskipun hal ini menandakan peningkatan diversifikasi layanan, namun substansi dari ekspansi ini masih bersifat administratif dan cenderung bersifat komersial-polisi. Tidak ditemukan indikator atau penilaian terhadap layanan yang menyasar perlindungan hukum terhadap warga dalam posisi rentan. Jika disimpulkan, transformasi birokrasi yang seharusnya menuju keberpihakan sosial belum tampak secara konkret.

Dalam kerangka teori birokrasi Max Weber, birokrasi modern semestinya berkembang bukan hanya untuk menjalankan efisiensi administratif, tetapi juga untuk mewujudkan rasionalitas substantif, yaitu keadilan sosial melalui struktur yang transparan dan merata. Weber membedakan rasionalitas formal, yang berorientasi pada prosedur dan aturan tertulis, dengan rasionalitas substantif yang berorientasi pada nilai.¹⁹⁷ Jika reformasi birokrasi Polri hanya menambah jenis layanan administratif tanpa menyentuh pelayanan nilai (value-based services), maka transformasi tersebut bersifat formalitas, bukan struktural.

Data PEKPPP tidak menampilkan adanya jenis layanan yang terkait langsung dengan kelompok rentan, seperti korban kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), masyarakat adat yang berkonflik dengan korporasi, atau warga miskin yang mengalami kriminalisasi. Padahal, dalam kerangka yurisdiksi sosiologis, bentuk pelayanan yang berkeadilan tidak hanya dilihat dari jumlah atau variasi layanan, tetapi juga dari sejauh mana layanan tersebut menjangkau kebutuhan keadilan sosial kelompok-kelompok marjinal.

¹⁹⁷ Max Weber,...hlm. 57.

Yurisdiksi sosiologis menempatkan hukum bukan sekadar sebagai produk normatif, melainkan sebagai praktik sosial yang berkelindan dengan struktur kekuasaan. Dalam hal ini, ketidakhadiran layanan yang spesifik menysasar kelompok rentan dalam desain reformasi birokrasi Polri dapat dimaknai sebagai bentuk eksklusi struktural. Birokrasi Polri cenderung melayani kelompok yang memiliki akses, informasi, dan posisi sosial yang lebih tinggi, sementara yang miskin dan rentan tetap berada di pinggir sistem.

Sebagai contoh, laporan Komnas Perempuan menunjukkan bahwa dalam banyak kasus KDRT, aparat kepolisian masih kurang sensitif dalam menangani laporan korban. Banyak korban merasa dipersulit dalam proses pelaporan, dan aparat kerap kali tidak memahami perspektif korban atau bahkan menyarankan mediasi dalam situasi yang tidak setara. Hal ini menunjukkan adanya kegagalan struktural dalam menyediakan layanan berbasis perlindungan hukum yang seharusnya menjadi lokus dari ekspansi pelayanan.

Selain itu, dalam konteks konflik agraria, laporan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) secara konsisten menunjukkan keterlibatan aparat dalam praktik kekerasan terhadap petani atau masyarakat adat dalam konflik lahan. Tidak

adanya jenis layanan yang menysar perlindungan terhadap warga dalam konflik agraria dalam struktur layanan publik Polri menunjukkan bahwa perluasan layanan belum diarahkan pada koreksi kekuasaan yang timpang antara warga dan negara.¹⁹⁸

Dari sudut pandang Weberian, birokrasi yang sehat seharusnya tidak hanya memperbanyak jenis layanan, tetapi juga membuka akses terhadap perlindungan hukum yang adil bagi semua warga. Ini membutuhkan perubahan dalam locus dan orientasi regulasi, dari melayani fungsi administratif-polisi menuju melayani keadilan sosial. Tanpa orientasi ini, ekspansi layanan hanya menjadi proses reproduksi kuasa, bukan reformasi.¹⁹⁹

Ketika birokrasi tetap berputar pada pelayanan administratif yang bersifat netral secara nilai, maka birokrasi tersebut berisiko menjadi struktur yang memperkuat status quo. Dalam hal ini, struktur birokrasi Polri belum berhasil menjadi sarana distribusi keadilan substantif, karena tidak mengarahkan sumber daya dan desain regulatifnya kepada mereka yang paling membutuhkan.

¹⁹⁸ Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), "Catatan Akhir Tahun Laporan Konflik Agraria 2022," <https://kpa.or.id>.

¹⁹⁹ Max Weber,...hl.,60.

Reformasi birokrasi Polri harus melibatkan perubahan orientasi kebijakan dan evaluasi kinerja yang eksplisit menyoar kebutuhan keadilan kelompok rentan. Ini berarti regulasi harus menuntun lembaga pada tugas utamanya dalam negara hukum: melindungi yang lemah dari dominasi yang kuat. Weber sendiri menegaskan bahwa birokrasi tanpa nilai keadilan berisiko menjadi "kerangka besi" yang membelenggu rasionalitas manusia.

Maka dari itu, meskipun ekspansi layanan menunjukkan kemajuan teknokratis, tanpa memasukkan dimensi keadilan sosial ke dalam locus birokrasi, maka reformasi tersebut belum dapat dikatakan berpihak. Yang dibutuhkan adalah transformasi regulatif yang memosisikan kelompok rentan sebagai pusat desain layanan publik.

Secara garis besar, berdasarkan grafik Indeks Pelayanan Publik (IPP) Polri tahun 2020 hingga 2024, dapat disimpulkan bahwa reformasi birokrasi Polri menunjukkan kemajuan dalam aspek-aspek administratif. Kenaikan skor dari tahun ke tahun mencerminkan perbaikan dalam hal kepatuhan prosedural, peningkatan kualitas sarana dan prasarana, serta peningkatan kapasitas dan profesionalisme aparatur. Namun, apabila dicermati lebih dalam melalui pendekatan keadilan substantif

dan yurisdiksi sosiologis, maka capaian-capaian tersebut belum sepenuhnya mencerminkan reformasi yang berkeadilan.

Secara regulatif, masih terdapat celah dalam memastikan bahwa setiap warga negara, tanpa kecuali, memperoleh akses yang adil terhadap layanan yang diberikan Polri. Ketimpangan partisipasi masyarakat, lemahnya mekanisme konsultasi dan pengaduan, serta absennya layanan yang secara eksplisit ditujukan untuk kelompok rentan seperti masyarakat miskin, perempuan korban kekerasan, masyarakat adat, anak-anak yang berhadapan dengan hukum, serta penyandang disabilitas, merupakan indikator bahwa keberpihakan sosial belum menjadi orientasi utama dalam reformasi birokrasi Polri.

Oleh sebab itu, reformasi yang dilaksanakan Polri sejauh ini masih berpotensi menjadi reformasi prosedural yang menekankan kepatuhan terhadap standar formal, namun belum menyentuh dimensi-dimensi keadilan yang lebih substansial.

Angka rata-rata IPP yang tinggi tidak serta-merta mencerminkan keberhasilan jika tidak disertai analisis kritis terhadap siapa yang diuntungkan oleh sistem tersebut dan siapa yang tetap tertinggal atau terpinggirkan.

Keadilan dalam pelayanan publik tidak hanya dapat diukur dari seberapa efisien sebuah sistem bekerja, melainkan harus dilihat dari sejauh mana sistem tersebut mampu menjangkau, melindungi, dan memberdayakan kelompok yang paling lemah dalam masyarakat. Oleh karena itu, reformasi birokrasi Polri perlu diarahkan lebih jauh, tidak hanya untuk menciptakan layanan yang seragam dan rapi secara prosedural, tetapi juga untuk membangun sistem yang sensitif terhadap ketimpangan sosial dan responsif terhadap kebutuhan kelompok rentan. Inilah esensi dari *good governance* yang tidak sekadar administratif, melainkan juga berakar pada keadilan sosial sebagai fondasi etisnya.

D. Evaluasi Substantif terhadap Reformasi Birokrasi Polri Belum Berbasis Keadilan

Reformasi birokrasi yang dilaksanakan oleh Polri selama satu dekade terakhir menunjukkan berbagai capaian signifikan dalam aspek administratif, struktural, dan digital. Peningkatan kualitas layanan, modernisasi sistem informasi, serta penguatan akuntabilitas internal menjadi indikator formal keberhasilan institusi dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Namun, di tengah pencapaian tersebut, reformasi belum menyentuh

dimensi keadilan substantif yang menjadi fondasi dari pemerintahan demokratis dan inklusif. Dengan mengkaji berbagai indikator, kebijakan, dan praktik layanan publik di lingkungan Polri, reformasi birokrasi yang dilakukan Polri belum berbasis keadilan.

Reformasi birokrasi Polri secara normatif didasari oleh beberapa regulasi penting seperti Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, serta Perpres No. 81 Tahun 2010 mengenai Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025. Namun, tidak ada satu regulasi pun yang secara khusus dan eksplisit menyatukan semua aspek tersebut menjadi kerangka hukum utuh mengenai reformasi birokrasi di tubuh Polri. Fragmentasi regulatif ini menimbulkan implikasi bahwa arah dan muatan reformasi berjalan di atas dasar prosedural, bukan transformatif yang berlandaskan nilai keadilan. Dengan demikian, meskipun reformasi tampak digerakkan oleh semangat akuntabilitas dan good governance, belum tentu menjamin keterpaduan antara regulasi dan implementasi nilai keadilan sosial di lapangan.

1. Reformasi Struktural, Langkah Nyata tetapi Belum Komprehensif

Langkah konkret yang telah dilakukan Polri dalam bentuk restrukturisasi organisasi, penguatan Zona Integritas, hingga pemangkasan jabatan struktural patut diapresiasi. Peningkatan

jumlah satuan kerja yang memperoleh predikat WBK dan WBBM menunjukkan kesungguhan Polri dalam menata birokrasi internal. Namun demikian, reformasi ini masih belum sepenuhnya menyentuh aspek pergeseran paradigma pelayanan yang berpihak pada masyarakat rentan. Upaya ini lebih menekankan pada pembenahan sistem dan proses internal organisasi, belum berorientasi pada reformasi nilai atau orientasi pelayanan yang berbasis keadilan substantif. Misalnya, belum tampak secara jelas bagaimana birokrasi Polri secara sistematis membangun layanan yang menjangkau kelompok miskin, perempuan korban kekerasan, atau masyarakat di wilayah terpencil.

2. Digitalisasi Layanan Belum Bersifat Inklusif

Penerapan teknologi melalui layanan seperti Polri Super App, SIM Online, SPKT, dan sistem pelaporan digital telah membawa Polri ke era modern. Efisiensi pelayanan meningkat dan potensi penyalahgunaan wewenang secara manual menjadi lebih kecil. Namun, proses digitalisasi ini masih minim jaminan terhadap prinsip inklusivitas dan keadilan akses. Banyak masyarakat, terutama di daerah pedesaan, lansia, atau warga dengan keterbatasan literasi digital, belum dapat mengakses

layanan-layanan ini secara optimal. Transformasi digital menjadi paradoks ketika tujuannya untuk mendekatkan layanan justru menciptakan jurang digital antara yang melek teknologi dan yang tidak. Maka, digitalisasi hanya akan efektif jika dibarengi dengan strategi inklusi digital yang kuat.

SPKT sebagai garda terdepan layanan Polri berperan penting dalam menjawab kebutuhan masyarakat akan akses layanan cepat dan terintegrasi. Namun, keberhasilan SPKT masih diukur dari kecepatan pelayanan, bukan dari sensitivitas terhadap kondisi sosial pengguna layanan. Belum ada indikator yang secara khusus menilai apakah layanan ini mampu merespons kebutuhan perempuan korban kekerasan, difabel, atau anak-anak berhadapan dengan hukum. Kecepatan dan ketepatan layanan memang penting, namun bila tidak disertai pendekatan berbasis kebutuhan (needs-based service), maka SPKT berpotensi menjadi sekadar etalase layanan modern yang belum tentu menjangkau mereka yang paling memerlukan perlindungan hukum.

Selain itu, inovasi pelayanan SIM seperti SINAR, E-Avis, dan E-Drives memang mempermudah banyak warga yang memiliki akses dan kemampuan menggunakan teknologi. Namun, mereka yang tidak memiliki smartphone, jaringan

internet, atau pemahaman digital akan tertinggal. Bahkan sistem canggih seperti E-Drives yang menggunakan sensor digital justru bisa mempersulit warga yang memiliki hambatan fisik atau usia lanjut jika tidak diberi alternatif yang manusiawi. Maka, inovasi teknologi yang tidak disertai dengan adaptasi sosial hanya akan memperkuat eksklusivitas layanan.

Kemudian, untuk ekspansi pelayanan publik Polri yang fokus pada SKCK, SIM, dan dokumen lainnya menunjukkan orientasi birokrasi yang masih berpusat pada fungsi administratif-polisi. Belum terlihat prioritas yang kuat pada pelayanan hukum untuk kelompok yang membutuhkan perlindungan seperti korban KDRT, masyarakat adat, atau korban konflik agraria. Dalam perspektif sosiologis, layanan ini belum menyentuh kebutuhan keadilan dalam arti sebenarnya—yaitu perlindungan terhadap warga dari kekerasan negara atau dominasi kekuasaan.

3. Indeks Pelayanan Publik (IPP) Belum Menjawab Distribusi Manfaat di Seluruh Lapisan Masyarakat

Peningkatan nilai IPP dari tahun ke tahun, termasuk capaian 4,61 di tahun 2024, adalah indikator teknis yang menggambarkan kemajuan administratif Polri. Namun, IPP tidak menggambarkan distribusi manfaat layanan secara sosial.

Indikator seperti sarana prasarana, sistem informasi, dan SDM profesional, tidak otomatis mencerminkan apakah layanan tersebut adil secara substantif. Oleh sebab itu, IPP yang tinggi bisa menutupi kenyataan bahwa sebagian kelompok masyarakat tidak terlayani secara optimal. Misalnya, keberhasilan administrasi bisa tetap berjalan tanpa mampu menjawab problem ketidakadilan struktural dalam akses terhadap keadilan hukum.

Dalam teori keadilan sosial, birokrasi yang adil adalah yang mampu hadir secara khusus untuk kelompok lemah dan terpinggirkan. Sayangnya, reformasi birokrasi Polri belum menjadikan kelompok rentan sebagai pusat perhatian kebijakan. Data dari Komnas Perempuan dan KontraS menunjukkan bahwa perempuan korban kekerasan, anak-anak, dan kelompok miskin masih menghadapi berbagai hambatan saat berhadapan dengan Polri. Hambatan ini bukan hanya prosedural, tapi juga bersifat kultural dan struktural—termasuk minimnya pemahaman aparat terhadap perspektif korban dan belum optimalnya pendampingan hukum.

Skor 4,25 pada aspek pengaduan dan konsultasi dalam IPP menunjukkan bahwa meskipun sistem formal telah dibentuk, saluran aspirasi masyarakat belum bekerja maksimal. Layanan

pengaduan publik seharusnya menjadi jembatan koreksi antara warga dan birokrasi negara. Namun kenyataannya, banyak warga merasa ragu atau takut untuk menyampaikan keluhan karena tidak percaya bahwa laporan mereka akan diproses dengan adil. Mekanisme pengaduan yang tidak ramah bagi kelompok rentan berisiko menciptakan keterasingan hukum (juridical alienation), di mana hukum dirasakan sebagai sesuatu yang eksklusif dan jauh dari realitas sosial.

Jika reformasi birokrasi Polri hanya menghasilkan pelayanan yang prosedural dan formal, tanpa nilai-nilai etika dan keadilan sosial, maka birokrasi itu berisiko menjadi “kerangka besi” seperti yang dikritik Max Weber. Birokrasi menjadi sangat efisien, tetapi kehilangan nilai moral dan nurani. Dalam konteks ini, penting bagi Polri untuk mentransformasikan dirinya dari birokrasi yang melayani negara, menjadi birokrasi yang melindungi warga.

Hingga kini, belum ada kebijakan internal Polri yang secara eksplisit mengatur standar pelayanan terhadap korban kekerasan berbasis gender, anak-anak, atau kelompok minoritas lainnya. Padahal, instrumen semacam ini penting untuk memastikan bahwa keadilan tidak hanya menjadi jargon, tetapi benar-benar diterjemahkan ke dalam tindakan birokratik sehari-hari. Tanpa

regulasi yang inklusif, birokrasi Polri akan terus mengabaikan suara-suara yang lemah dalam sistem.

Pengukuran reformasi birokrasi seharusnya tidak hanya berbasis angka IPP atau keberhasilan teknologi. Evaluasi sejati harus memasukkan indikator seperti tingkat akses kelompok rentan, persepsi keadilan dari masyarakat bawah, serta seberapa jauh layanan menyentuh akar ketimpangan sosial. Tanpa indikator ini, keberhasilan akan selalu dinilai dari sisi prosedural, bukan dari esensi keadilan. Reformasi birokrasi Polri telah bergerak maju dalam aspek teknokratis dan administratif. Namun, belum menyentuh akar struktural ketidakadilan sosial. *Good governance* sejati bukan hanya tentang layanan cepat dan prosedur yang rapi, tetapi tentang bagaimana birokrasi menghadirkan keadilan bagi yang tertindas, suara bagi yang dibungkam, dan perlindungan bagi yang rentan. Selama hal ini belum diwujudkan, maka reformasi birokrasi Polri masih berjalan di jalur efisiensi, bukan transformatif.

BAB IV

**HAMBATAN REKONSTRUKSI REGULASI REFORMASI BIROKRASI
POLRI DALAM UPAYA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* YANG
BERBASIS NILAI KEADILAN**

A. Hambatan Hukum

Reformasi birokrasi di lingkungan POLRI merupakan upaya penting dalam mewujudkan *good governance* yang berbasis nilai keadilan. Namun, proses rekonstruksi regulasi dalam rangka reformasi ini menghadapi berbagai hambatan. Hambatan-hambatan tersebut perlu diidentifikasi dan dianalisis untuk memahami tantangan yang dihadapi dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dan profesionalisme POLRI.

Reformasi birokrasi di Indonesia, khususnya dalam tubuh Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), menghadapi berbagai hambatan hukum dalam upaya rekonstruksi regulasi untuk mewujudkan *good governance* yang berbasis nilai keadilan.

Salah satu hambatan utama adalah kompleksitas peraturan perundang-undangan yang ada, yang seringkali

tumpang tindih dan tidak sinkron dengan kebutuhan reformasi²⁰⁰ Tumpang tindih peraturan perundang-undangan menjadi hambatan signifikan dalam proses reformasi birokrasi POLRI. Banyak peraturan yang masih berlaku namun tidak sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman, sehingga menghambat upaya penataan regulasi yang efektif²⁰¹.

Menurut Mahfud MD, reformasi regulasi harus dilakukan secara menyeluruh dan sistematis untuk menciptakan hukum yang responsif dan aspiratif²⁰². Tumpang tindih peraturan perundang-undangan dalam konteks reformasi birokrasi POLRI merupakan isu yang kompleks dan multifaset. Hal ini disebabkan oleh banyaknya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh berbagai lembaga negara, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia²⁰³. Peraturan-peraturan tersebut seringkali tumpang tindih dan tidak sinkron, sehingga

²⁰⁰ Mahfud MD. (2019). Membangun Hukum yang Responsif dan Aspiratif. Jurnal Hukum dan Peradilan, 8(1), hlm.1. 6

²⁰¹ Syamsudin, M. (2018). Tumpang Tindih Peraturan Perundang-Undangan dalam Konteks Reformasi Birokrasi. Jurnal Legislasi Indonesia, 15(2), hlm. 147.

²⁰² Mahfud MD. (2019). Membangun Hukum yang Responsif dan Aspiratif. Jurnal Hukum dan Peradilan, 8(1), hlm. 14.

²⁰³ Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Analisis Peraturan Perundang-Undangan tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

menimbulkan kesulitan dalam implementasinya. Penyebab utama tumpang tindih peraturan perundang-undangan adalah adanya beberapa faktor di antaranya :

a) *Overlapping authority* antara lembaga negara yang berbeda. Peraturan yang overlapping: Peraturan yang memiliki overlapping substance dapat menyebabkan tumpang tindih²⁰⁴

b) Peraturan yang tidak sinkron: Peraturan yang dibuat pada waktu yang berbeda-beda dapat memiliki ketentuan yang berbeda-beda pula, sehingga menyebabkan tumpang tindih²⁰⁵.

c) Peraturan yang tidak jelas: Peraturan yang tidak jelas atau ambigu dapat menyebabkan tumpang tindih dengan peraturan lain²⁰⁶

Sebagai contoh, Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan kewenangan kepada POLRI untuk mengatur organisasi dan tata kerja kepolisian²⁰⁷. Namun, Undang-Undang No. 5 Tahun 2014

²⁰⁴ S. Soekanto, Pengaturan Hukum dalam Masyarakat (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 23.

²⁰⁵ M. Syamsudin, "Tumpang Tindih Peraturan Perundang-Undangan," Jurnal Hukum dan Peradilan 7, no. 2 (2018): hlm. 151.

²⁰⁶ Hartono, S. (2019). Kajian Hukum terhadap Tumpang Tindih Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Hukum dan Masyarakat, 16(1), 1-15

²⁰⁷ Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) juga mengatur tentang kepegawaian di lingkungan kepolisian²⁰⁸. Hal ini dapat menyebabkan tumpang tindih antara peraturan yang dikeluarkan oleh POLRI dan peraturan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB).

Contoh lain adalah tumpang tindih antara Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Kepegawaian Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil²⁰⁹. Kedua peraturan tersebut mengatur tentang manajemen kepegawaian, namun memiliki ketentuan yang berbeda-beda.

Selain itu juga contoh tumpang tindih regulasi dalam rekonstruksi regulasi reformasi birokrasi POLRI adalah adanya beberapa peraturan yang mengatur tentang promosi jabatan di lingkungan POLRI. Misalnya, Peraturan Kapolri Nomor 3 Tahun 2018 tentang Promosi Jabatan di Lingkungan POLRI²¹⁰. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Disiplin

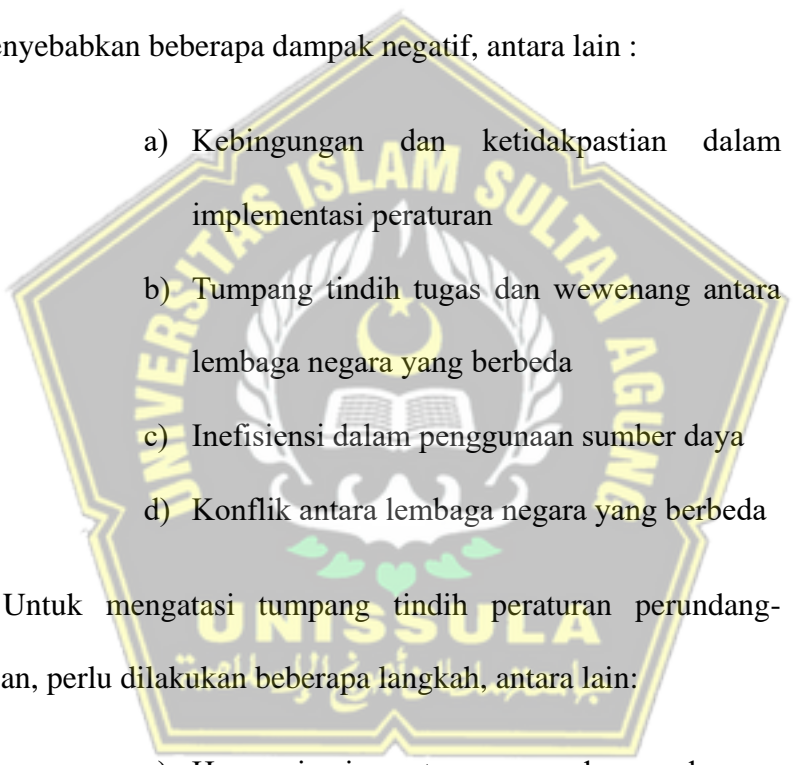
²⁰⁸ Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

²⁰⁹ Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Kepegawaian Kepolisian Negara Republik Indonesia.

²¹⁰ Peraturan Kapolri Nomor 3 Tahun 2018 tentang Promosi Jabatan di Lingkungan POLRI

Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan POLRI²¹¹. Kemudian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia²¹². Ketiga peraturan tersebut memiliki ketentuan yang berbeda-beda tentang promosi jabatan, sehingga dapat menyebabkan tumpang tindih.

Tumpang tindih peraturan perundang-undangan dapat menyebabkan beberapa dampak negatif, antara lain :

- 
- a) Kebingungan dan ketidakpastian dalam implementasi peraturan
 - b) Tumpang tindih tugas dan wewenang antara lembaga negara yang berbeda
 - c) Inefisiensi dalam penggunaan sumber daya
 - d) Konflik antara lembaga negara yang berbeda

Untuk mengatasi tumpang tindih peraturan perundang-undangan, perlu dilakukan beberapa langkah, antara lain:

- a) Harmonisasi peraturan perundang-undangan:
perlu dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada untuk

²¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan POLRI.

²¹² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

menghilangkan tumpang tindih dan inkonsistensi.

b) Penetapan hierarki peraturan perundang-undangan: perlu ditetapkan hierarki peraturan perundang-undangan yang jelas untuk menentukan mana peraturan yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah.

c) Penguatan koordinasi antar lembaga negara: perlu dilakukan penguatan koordinasi antar lembaga negara untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan tidak tumpang tindih dan inkonsisten.

Dengan demikian, tumpang tindih peraturan perundang-undangan dalam konteks reformasi birokrasi POLRI dapat diatasi dengan melakukan harmonisasi, penetapan hierarki, dan penguatan koordinasi antar lembaga negara.

1. Upaya Mewujudkan *Good governance* yang berbasis Nilai Keadilan

Untuk mewujudkan *good governance* yang berbasis nilai keadilan, POLRI perlu melakukan beberapa upaya strategis. Pertama, melakukan penataan regulasi yang

komprehensif dan sistematis untuk menciptakan kerangka hukum yang mendukung reformasi birokras²¹³. Kedua, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam setiap aspek kinerja organisasi²¹⁴. Ketiga, memperkuat partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan melalui mekanisme pengaduan dan pengawasan²¹⁵.

2. Implementasi Nilai Keadilan dalam Reformasi Birokrasi

Implementasi nilai keadilan dalam reformasi birokrasi POLRI memerlukan komitmen yang kuat dari pimpinan dan seluruh personel. Nilai keadilan harus menjadi landasan dalam setiap kebijakan dan tindakan, memastikan bahwa setiap keputusan diambil dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat luas²¹⁶. Menurut Philip Selznick, keadilan adalah prinsip dasar dalam menciptakan tatanan sosial yang baik, dan harus menjadi bagian integral dari budaya organisasi²¹⁷.

Dengan demikian, rekonstruksi regulasi reformasi birokrasi POLRI harus dilakukan dengan memperhatikan

²¹³ Syamsudin,....hlm.153.

²¹⁴ Philip Selznick, *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community* (Berkeley: University of California Press, 1992), hlm. 21.

²¹⁵ Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559

²¹⁶ Mahfud MD,.....hlm.12.

²¹⁷ Philip Selznicks, hlm.45.

hambatan hukum yang ada dan berupaya mewujudkan *good governance* yang berbasis nilai keadilan melalui penataan regulasi, peningkatan transparansi dan akuntabilitas, serta implementasi nilai keadilan dalam setiap aspek kinerja organisasi

1. Jaminan Konstitusional Polri

Sejak UUD Negara RI 1945 hasil perubahan berlaku pada 2002, lembaga Polri sudah mendapat jaminan konstitusional jelas dan kokoh dalam dokumen Konstitusi tersebut. Pasal 30 ayat (2) dan (4) UUD 1945 telah mengatur bahwa usaha keamanan rakyat dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

Hakikat Polri sebagai alat negara sesuai Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 tersebut kemudian ditafsirkan dalam UU Polri yakni menjadi berkedudukan di bawah Presiden, sehingga tanggung jawab pelaksanaan keamanan dan ketertiban nasional dilakukan kepada Kepala Pemerintahan tanpa

melewati lembaga perantara terlebih dahulu. Ketentuan dalam Konstitusi tersebut memberikan jaminan bahwa lembaga Polri merupakan lembaga yang sudah tetap harus ada dalam menjalankan tata kelola perlindungan keamanan dan ketertiban masyarakat, beserta memastikan kepatuhan terhadap hukum. Peletakan Polri sebagai alat negara yang kemudian diterjemahkan menjadi berkedudukan di bawah Presiden bukan tanpa alasan. Sejak ditetapkannya TAP MPR Nomor VI/MPR/2000 dan VII/MPR/2000 Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri dan Peran TNI/Polri, kala itu Polri menjadi penerima mandat (mandaatsverlening) secara derivatif dari MPR. Penetapan peran tersebut adalah karena kedudukan MPR saat itu masih menjadi Lembaga Tinggi Negara, akibat belum diadopsinya sistem presidensil. Ketika Amandemen Ketiga UUD 1945, dengan diperkuatnya kekuasaan Presiden sehingga sistem pemerintahan mengalami pergeseran menjadi presidensil, maka kedudukan Polri menjadi berada di bawah Presiden atas dasar

pemberian kekuasaan penyelenggaraan keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum²¹⁸.

Hanya saja, selama proses penelitian diagnostik, rumpun masalah kedudukan Polri dalam struktur ketatanegaraan dan kinerja pengawasan terhadap Polri mendapatkan perhatian khusus di kalangan para ahli, baik akademisi maupun elemen Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Kedua rumpun masalah tersebut, meskipun telah disoroti sejak lama, masih menyimpan diskursus kuat dalam kerangka reformasi Polri, karena sama-sama mengarah pada agenda penguatan mekanisme pengawasan terhadap institusi Polri.

Pertama, dalam konteks kedudukan Polri dalam struktur ketatanegaraan, meskipun ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU Polri telah mengatur bahwa Polri berada di bawah Presiden, tetapi

²¹⁸Yoyok Uruk Suyono, *Hukum Kepolisian: Kedudukan Polri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2014), hlm. 33.

diskursus mengatur kembali kedudukan Polri di bawah suatu Kementerian masih tetap muncul. Penelitian ini memetakan terdapat 4 (empat) arus pemikiran tentang struktur Polri dalam struktur ketatanegaraan Indonesia²¹⁹, yaitu : (1) Polri dibawah Kementerian Dalam Negeri, (2) Polri dibawah kementerian baru, seperti Kementerian Keamanan Nasional, (3) Polri tetap dibawah Presiden, (4) Polri tetap dibawah presiden dengan penguatan Lembaga dan Kompolnas. Empat arus pandangan ini berkembang dalam kerangka mencari posisi/kondisi yang ideal bagi Polri, karena berkaitan dengan kebutuhan pengawasan yang lebih maksimal. Dalam kerangka Polri berada di bawah Kementerian tertentu, pengawasan terhadap Polri dianggap dapat menjadi lebih kuat ketimbang langsung di bawah Presiden. Sebab pengawasan dapat dilaksanakan oleh Kementerian terkait sejak tahapan perencanaan, selain operasional dan evaluasi.

²¹⁹ Pemetaan ini disusun dan diolah tim peneliti dari berbagai pandangan ahli yang didapatkan selama proses penelitian

Pandangan penempatan Polri di bawah Kementerian juga pernah disampaikan Agus Widjojo ketika masih menjadi Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) dalam suatu konferensi pers akhir tahun 2021. Pandangan ini menjadi bagian dari usulan pembentukan suatu lembaga baru yang khusus merumuskan kebijakan nasional dalam fungsi keamanan dalam negeri, seperti Dewan Keamanan Nasional dan Kementerian Keamanan Dalam Negeri.²²⁰

Selain itu, pandangan Polri di bawah dan/atau dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri juga bersumber dari kondisi yang pernah terjadi di masa lalu, tepatnya ketika masih bernama Badan Kepolisian Negara (BKN) yang dibentuk pada 19 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Kepala Kepolisian Negara (KKN) ketika itu dijabat R.S Soekanto Tjokrodiatmodjo yang dilantik Presiden Soekarno pada 29 September 1945.

²²⁰ Pemetaan ini disusun dan diolah tim peneliti dari berbagai pandangan ahli yang didapatkan selama proses penelitian

Namun demikian, keberadaan pandangan bahwa Polri tetap berada di bawah Presiden, sebagaimana pemetaan dalam penelitian ini, juga memperlihatkan bahwa persoalan reformasi Polri bukan pada bagian tersebut. Sebab, struktur Polri di bawah Presiden tidak menjadikan Polri sebagai lembaga yang tidak tersentuh. Tidak ada jaminan jika Polri bukan di bawah Presiden, persoalan-persoalan di Polri dapat dituntaskan. Justru jika di bawah Presiden, mekanisme kontrol dapat dilakukan dengan segera tanpa hambatan birokratis.

Persoalan independensi Polri secara normatif dijamin dengan adanya ketentuan konstitusional berdasarkan Pasal 30 ayat (4) UUD Negara RI 1945 dan dikuatkannya kewenangan Polri guna melaksanakan tugas dan fungsinya dalam UU Polri. Pertama, telah terbentuknya Polri yang terpisah dari lingkup lembaga Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), sehingga pengaruh militer telah terlepas dan tidak bercampur dengan tujuan dan fungsi utama Polri. Peleburan Polri ke

dalam ABRI dan derajatnya yang berada di bawah Kementerian Pertahanan dan Keamanan pada masa Orde Baru membuat pelaksanaan keamanan dan ketertiban oleh Polri menjadi kabur karena bercampurnya pengaruh militer²²¹

Kedua, dengan telah dibentuknya Polri sebagai kepolisian sipil yang berarti merupakan aparat non-kombatan dan memprioritaskan penegakan hukum serta penghormatan hak asasi, maka Polri bergerak sebagai lembaga sipil yang memiliki hubungan langsung dengan rakyat²²². Pemisahan Polri untuk menjadi perangkat keamanan sipil ini adalah menjauhkan orientasi Polri yang sebelumnya mencoba memerangi musuh (*combat the enemy*)' karena pendekatan militeristik, agar menjadi 'memerangi kejahatan (*combat crimes*)'.²²³

²²¹ Awaloeddin Djamin, Menuju Polri Mandiri yang Profesional (Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, 1999), hlm.74.

²²² Awaloeddin Djamin, Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia: Dari Zaman Kuno sampai Sekarang (Jakarta: Kepolisian Republik Indonesia, 2006), hlm.32.

²²³ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Penegakan Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 31.

Ketiga, dalam konteks kinerja pengawasan terhadap Polri, penguatan mekanisme pengawasan adalah hal utama yang perlu dialamatkan terhadap Polri, baik pengawasan internal maupun eksternal. Dalam konteks pengawasan eksternal, adalah pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas). Revisi UU Polri seharusnya menjadi pintu masuk terhadap penguatan Kopolnas dalam aspek kewenangan dan dasar hukum yang mengaturnya selevel undang-undang. Penguatan pengawasan ini dapat menjadi jalan keluar dari perdebatan struktur Polri dalam ketatanegaraan Indonesia, baik itu di bawah Kementerian atau tetap di bawah Presiden, karena telah memiliki pengawasan yang ketat dari institusi yang kuat.

Oleh karena itu, persoalan yang diperhatikan bukanlah pada letak Polri dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sebab isu tersebut sudah terjawab dengan penegasan Polri sebagai alat negara bukan alat pemerintahan jika berada di bawah Kementerian tertentu dan adanya Pasal 8

ayat (1) UU Polri yang menempatkan Polri untuk berada di bawah Presiden. Peletakan tugas Polri sebagai alat keamanan negara sudah tepat secara konstitusional, dengan mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada Presiden dan masyarakat. Ini kemudian menjadi desain kedudukan lembaga Polri yang ideal pasca Reformasi, demi mencegah pengaruh budaya militeristik, berorientasi kepada sipil, dan tata kelola sektor keamanan. Perangkat pengawasan yang ada pun menjadi bukti bahwa Polri tidak akan banyak diintervensi oleh lembaga lain, meskipun selama waktu berjalan terdapat permasalahan yang membutuhkan pengawasan lebih berlapis dan efektif. Oleh karena itu fokus isu seharusnya terdapat pada penguatan mekanisme pengawasan, terutama pengawasan eksternal dari Presiden.

2. Dimensi Konstitusi

Jika diklasifikasi berdasarkan mandat yang diemban Polri sesuai Konstitusi, maka permasalahan dalam reformasi Polri terhimpun dalam 4 (empat) ruang lingkup mandat

Konstitusional Polri, yakni: (1) mandat keamanan dan ketertiban masyarakat; (2) mandat penegakan hukum; (3) mandat perlindungan dan pengayoman; dan (4) mandat pelayanan masyarakat. Hasil pemetaan tersebut sebagai berikut:

a) Penegakan hukum menjadi mandat dengan permasalahan terbanyak, yakni 72 permasalahan. (ada pada lampiran) Jumlah ini terpaut signifikan dengan permasalahan pada mandat lainnya. Selain itu, hasil pemetaan ini mengonfirmasi kritik publik terhadap Polri selama ini, bahwa terdapat tumpukan permasalahan pada mandat penegakan hukum ini, mulai dari permasalahan transparansi, akuntabilitas, persamaan di mata hukum, hingga kriminalisasi.

b) Perlindungan dan pengayoman masyarakat menjadi mandat dengan permasalahan terbanyak ke-2 dengan 33 permasalahan. Keberadaan permasalahan pada mandat ini patut diperhatikan, sebab bukan hanya belum

maksimalnya Polri dalam melindungi dan mengayomi masyarakat, tetapi kasus-kasus yang terjadi justru memperlihatkan anggota Polri sebagai pelaku atas sebagian permasalahan-permasalahan pada mandat ini, diantaranya berkenaan dengan tata kelola rumah tahanan dan jaminan perlindungan hak tahanan.

c) Keamanan dan ketertiban masyarakat menjadi mandate dengan dengan 24 permasalahan. Keberadaan permasalahan reformasi Polri pada aspek ini menjadi ironi tersendiri. Institusi yang dimandatkan menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat justru berkontribusi dalam permasalahan pada mandat ini, diantaranya berkaitan dengan permasalahan dalam akuntabilitas penggunaan senjata api.

d) Pelayanan masyarakat menjadi mandat terakhir dengan 23 permasalahan. Meskipun secara kuantitas permasalahan pada mandat ini menjadi yang terkecil, tetapi permasalahan

fundamental juga terjadi pada mandat ini, yakni berkaitan dengan akuntabilitas fungsi pelayanan publik. Pengabaian laporan dan arogansi sikap sebagian aparat terhadap masyarakat menjadi beberapa bentuk permasalahannya.

3. Aspek Reformasi

Adapun hasil pemetaan permasalahan Polri pada 3 aspek reformasi Polri yang dimaksud sebagai berikut:

- a) Aspek kultural pada penelitian ini meliputi doktrin, sistem rekrutmen dan pendidikan, dan sistem operasional. Bagian ini menjadi aspek reformasi dengan kontribusi permasalahan paling banyak dalam reformasi Polri, yakni dengan 66 permasalahan. Pemetaan ini juga mengonfirmasi kritik publik terhadap institusi Polri selama ini pada aspek kultural, diantaranya mengenai kultur kekerasan yang masih mengemuka di tubuh Polri.
- b) Aspek instrumental pada penelitian ini meliputi filosofi (visi, misi, dan tujuan) di

level regulasi, kemampuan fungsi dan perencanaan. Pada aspek ini terdapat 49 permasalahan yang dipetakan. Banyaknya permasalahan pada aspek ini telah terlihat pada konteks pelaksanaan tugas-fungsi Polri, terutama dalam penegakan hukum.

- c) Aspek struktural pada penelitian ini terdiri atas perubahan institusional kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan dan kedudukan. Secara kuantitas, aspek ini menjadi yang terkecil dalam permasalahan reformasi Polri dengan 18 permasalahan. Akan tetapi, terdapat persoalan fundamental yang berkontribusi signifikan dalam stagnasi reformasi Polri pada aspek ini, yakni perihal pengawasan berjenjang yang lemah di internal Polri dan kewenangan dan kinerja pengawasan Kopolnas yang tidak maksimal.

B. Tata kelola Sumber Daya Manusia Polri

Keterbatasan Sumber Daya Manusia Keterbatasan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi di bidang hukum dan reformasi birokrasi juga menjadi hambatan. POLRI membutuhkan SDM yang tidak hanya memahami hukum, tapi juga memiliki kemampuan analisis kebijakan dan implementasi reformasi. Oleh karena itu, pelatihan dan pendidikan berkelanjutan bagi personel POLRI sangat penting untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam mendukung reformasi birokrasi.

Dalam hal kesenjangan antara SDM di tingkat pimpinan dengan yang ada di tingkat lokal. Anggota di lapangan, khususnya lulusan-lulusan SMA, seringkali tidak mampu mengejar konsep-konsep yang diinginkan oleh pimpinan, seperti pendekatan humanis, demokratis dan *community policing* seperti yang masih asing. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan kapabilitas dan pemahaman yang cukup mendalam antara kedua tingkat tersebut.

Seharusnya, anggota Polri yang berinteraksi langsung dengan masyarakat adalah mereka yang memiliki kapasitas pendidikan dan keahlian yang tinggi karena bukan hanya

dibutuhkan keterampilan komunikasi namun juga simpati dan empati di lapangan. Kualifikasi ini penting untuk memastikan bahwa penegakan hukum dilakukan dengan profesional dan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Dalam konteks ini, kehadiran ahli dalam penyelidikan, penyidikan dan pemeriksaan di pengadilan menjadi sangat penting.

1. Lemahnya Pengawasan Terhadap Kinerja Polri

Kompolnas dipercaya untuk melaksanakan tugas pengawasan kinerja Polri, namun posisi Kompolnas tidak diatur melalui regulasi setingkat Undang-Undang, melainkan melalui regulasi setingkat Peraturan Presiden (Perpres). Kondisi ini semakin mengkhawatirkan jika melihat minimnya kewenangan yang dimandatkan kepada Kompolnas, serta alokasi anggaran yang terbatas. Akibatnya, efektivitas pengawasan, serta fungsi dan misi dari lembaga pengawas eksternal Polri ini tidak dapat berjalan secara optimal. Lemahnya pengawasan terhadap kinerja Polri yang tidak memadai menunjukkan kurangnya mekanisme kontrol dalam memastikan akuntabilitas kinerja

Polri merupakan tantangan penting yang memerlukan pendekatan strategis dan komprehensif.

2. Minimnya Sumber Daya Manusia Polri Yang Berkualitas Di Daerah

Tantangan selanjutnya adalah tata kelola SDM Polri, khususnya dalam hal kesenjangan antara SDM di tingkat pimpinan dengan yang ada di tingkat lokal. Anggota di lapangan, khususnya lulusan-lulusan SMA, sering kali tidak mampu mengejar konsep-konsep yang diinginkan oleh pimpinan, seperti pendekatan humanis, demokratis dan *community policing* seperti yang masih asing. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan kapabilitas dan pemahaman yang cukup mendalam antara kedua tingkat tersebut.

Seharusnya, anggota Polri yang berinteraksi langsung dengan masyarakat adalah mereka yang memiliki kapasitas pendidikan dan keahlian yang tinggi karena bukan hanya dibutuhkan keterampilan komunikasi namun juga simpati dan empati di lapangan. Kualifikasi ini penting untuk

memastikan bahwa penegakan hukum dilakukan dengan profesional dan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Dalam konteks ini, kehadiran ahli dalam penyelidikan, penyidikan dan pemeriksaan di pengadilan menjadi sangat penting.

3. Minimnya Implementasi Komitmen Anti Korupsi

Pada tantangan minimnya implementasi komitmen anti-korupsi, pemberantasan korupsi yang bermuatan politik merupakan tantangan besar yang memerlukan komitmen kuat dari semua pihak yang terlibat. Faktor-faktor yang mempengaruhi pemilihan kasus yang akan diungkap sering kali beragam dan kompleks, menciptakan kesan adanya praktik tebang pilih. Hal ini menunjukkan bahwa komitmen terhadap pemberantasan korupsi masih perlu diperkuat. Untuk mewujudkan pemberantasan korupsi yang efektif, langkah pertama harus dimulai dari pejabat tinggi Polri. Integritas di tingkat atas sangat penting karena akan menciptakan efek domino yang positif ke bawah. Jika pejabat tinggi Polri bersih dari korupsi,

maka diharapkan anggota di level bawah juga akan mengikuti jejak yang sama.

4. Penyalahgunaan Kewenangan Dalam Pelaksanaan Peran dan Fungsi Polri

Tantangan selanjutnya adalah penyalahgunaan kewenangan dalam pelaksanaan peran dan fungsi Polri. Terlebih kasus-kasus tersebut melibatkan perwira tinggi Polri, seperti mantan Kadiv Propam Polri, Ferdy Sambo, maupun mantan Kapolda Sumatera Barat, Irjen Teddy Minahasa perihal narkoba. Penyalahgunaan kekuasaan ini mencerminkan masalah mendasar yang belum terselesaikan dalam relasi kuasa internal Polri. Kasus Ferdy Sambo, misalnya, mengungkapkan betapa kuatnya relasi kuasa yang berujung pada tindakan kesewenang-wenangan. Situasi ini menunjukkan bahwa struktur kekuasaan di dalam Polri masih rentan terhadap penyalahgunaan dan belum ada mekanisme pengawasan dan penegakan hukum yang cukup efektif untuk mencegah atau

menindak tegas pelanggaran tersebut. Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan reformasi menyeluruh dalam relasi kuasa di internal Polri. Ini termasuk penguatan mekanisme pengawasan, peningkatan transparansi dan penegakan akuntabilitas di semua tingkatan. Hanya dengan langkah-langkah ini, Polri dapat memulihkan integritasnya dan membangun kembali kepercayaan publik.

5. Minimnya Keteladanan Pimpinan Polri

Dalam hal minimnya keteladanan pimpinan Polri, keterlibatan sejumlah perwira tinggi Polri dalam kasus-kasus kejahatan perlu digaris bawahi, seperti kasus Brigadir J dan penyalahgunaan wewenang pada kasus penukaran barang bukti sabu. Bukan hanya keteladanan, tetapi Perwira Tinggi demikian melakukan pemanfaatan aspek kepangkatan untuk melibatkan bawahannya, dengan kata lain menjerumuskan bawahannya. Aspek keteladanan berikutnya adalah gaya hidup yang jauh dari kata sederhana.

Presiden Joko Widodo dalam arahannya kepada pejabat Polri pada 14 Oktober 2022 di Istana Negara, Jakarta, bahkan telah menyoroti secara spesifik mengenai persoalan ini. Dalam arahannya, Presiden menekankan bahwa gaya hidup mewah pejabat Polri harus direm demi tidak menimbulkan kecemburuan sosial di tengah masyarakat yang sedang susah akibat krisis. Selain itu, Presiden juga meminta para pejabat Mabes Polri, Kapolda dan Kapolres harus memiliki *sense of crisis* serta memahami kondisi dunia yang sedang sulit.

Dalam kerangka persoalan demikian, maka implementasi regulasi internal Polri menjadi kewajiban bagi seluruh anggota Polri, bukan hanya pimpinan. Dalam konteks gaya hidup, Polri memiliki Peraturan Kapolri No. 10 Tahun 2017 tentang Kepemilikan Barang yang Tergolong Mewah oleh Pegawai Negeri pada Polri.

6. Minimnya Rekrutmen Polwan dan Implementasi Ramah Gender

Problematika dalam rekrutmen Polwan dan implementasi ramah gender, dapat dilihat dengan mengacu pada laporan studi *The International Criminal Police Organization* (INTERPOL), *The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women* (UN Women), dan *The United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) tahun 2020, Dalam laporan tersebut, dipaparkan bahwa jumlah Polwan di Indonesia paling minim dibanding negara-negara ASEAN, yakni hanya 6%. Jumlah ini jauh tertinggal dibanding Singapura dan Malaysia yang masing-masing memiliki jumlah 19 dan 18 % jumlah Polwan di tubuh kepolisiannya²²⁴.

Minimnya jumlah Polwan di Indonesia mendapat sorotan. Rendahnya minat perempuan untuk bergabung dengan Akademi Kepolisian (Akpul) atau mengikuti pendidikan Bintara untuk menjadi Polwan. Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk persepsi sosial tentang

²²⁴ INTERPOL, UN Women & UNODC. 2020. *Women In Law Enforcement In the ASEAN Region*

peran gender, kurangnya sosialisasi yang efektif tentang peluang karir di kepolisian bagi perempuan, serta kendala lain yang terkait dengan proses seleksi dan pelatihan.²²⁵

Bukan hanya karena jumlahnya yang paling kecil di antara negara-negara ASEAN, tetapi juga implikasi atas kondisi yang ditimbulkan, seperti berupa belum meratanya kapasitas pemahaman dan perspektif gender dan anak. Dalam penerapan UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS), keberanian personil Polri dalam menggunakan Pasal UU itu tergantung individu penyidikanya. Terdapat sejumlah persoalan dalam pendampingan suatu kasus, dialog pertama dalam advokasi justru untuk membangun perspektif menggunakan UU TPKS ketimbang membahas tindak pidananya²²⁶.

Padahal, mempromosikan perempuan di peran-peran kepemimpinan dan teknis, serta menugaskan petugas perempuan sebagai perespon

²²⁵ Wawancara dengan Komisaris Besar Polisi Irene

²²⁶ Ibid

awal dapat meningkatkan kapabilitas lembaga penegak hukum untuk memitigasi risiko, memerangi kejahatan, dan melindungi masyarakat. Hal ini sangat penting khususnya karena terkait dengan pencegahan kejahatan terhadap perempuan dan anak perempuan, memberikan akses kepada keadilan, dan memfasilitasi layanan yang responsif gender bagi perempuan korban TPPO, kekerasan keluarga dan pelecehan seksual.

Dari perspektif pelayanan oleh polisi Pria dan polisi Wanita, sudah ada pemisahan tegas antara kasus yang dialami oleh laki-laki dan perempuan sebagai korban. Kasus laki-laki ditangani oleh penyidik pria, sementara kasus perempuan ditangani oleh penyidik wanita. Namun, pemisahan ini perlu ditingkatkan dengan membangun kepekaan gender, terutama dalam menangani kasus-kasus yang sensitif gender. Kepekaan ini penting untuk memastikan bahwa semua korban mendapatkan perlindungan dan pelayanan yang adil dan setara. Dalam prosedur

pelaporan, masyarakat melaporkan kasusnya di SPKT (Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu) sebelum akhirnya oleh SPKT dikoordinasikan ke unit terkait dan bertemu dengan penyidik. Sayangnya, tidak semua petugas SPKT memiliki perspektif gender yang memadai, terutama dalam menangani kasus perempuan dan anak-anak yang umumnya bersifat sensitif.

Dalam kasus KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga), seringkali polisi lebih mendorong perdamaian daripada memproses secara hukum, yang menimbulkan pertanyaan tentang penegakan hukum yang adil dan merata. Pelaku kekerasan harus mendapatkan hukuman yang membuat jera, namun banyak korban KDRT enggan melapor karena kurangnya dukungan dari kepolisian. Misalnya, dalam kasus KDRT yang berujung pada pembunuhan di Bekasi, korban sudah melapor sebelumnya tetapi diberitahu oleh polisi bahwa kasusnya tidak memenuhi syarat hukum pidana dan disuruh pulang. Hal ini juga

terjadi menunjukkan bahwa kehadiran polisi belum optimal dalam pengayoman masyarakat.²²⁷

Mengubah budaya di kepolisian merupakan tugas penting bagi Polri. Akan tetapi, budaya yang ada belum sepenuhnya mendukung transformasi menuju kesadaran gender. Minimnya pengarusutamaan gender (PUG) dalam institusi kepolisian juga berkontribusi terhadap rendahnya penilaian ahli dalam konteks ini. Meskipun Polri telah memiliki regulasi internal khusus dalam bentuk Peraturan Kapolri No. 1 Tahun 2022 tentang Pengarusutamaan Gender di Lingkungan Polri, tetapi implementasi paradigma PUG masih menjadi sorotan publik. Kondisi tersebut diantaranya terlihat melalui kuantitas polisi wanita (Polwan) di tubuh Polri.

Jika diringkas, kondisi Polri saat ini menghadapi tantangan serius pada aspek penegakan hukum yang belum demokratis, keterbatasan integritas, pelayanan publik yang belum responsif dan tata kelola kelembagaan yang belum

²²⁷ Wawancara dengan Komisari Polisi Ria Anggraini

transformatif, sehingga reformasi Polri saat ini belum menunjukkan perubahan signifikan. Meski terdapat perubahan-perubahan sporadis dengan modernisasi pelayanan publik, masih terdapat beberapa tantangan sistematis bagi Polri untuk berkontribusi pada Pemantapan Ketahanan dan Tata Kelola Pemerintahan, sebagaimana ditegaskan dalam Pilar Pembangunan ke-4 pada Visi Indonesia 2045.

Jika dikerucutkan dari berbagai tantangan yang tersebar dalam empat pilar transformasi Polri, maka dapat diidentifikasi tantangan internal yang paling mendesak untuk direspons adalah (1) akuntabilitas pengawasan terhadap Polri, (2) akuntabilitas kinerja Polri dalam penegakan hukum, (3) akuntabilitas tata kelola pendidikan, organisasi, dan manajemen sumber daya Polri, (4) akuntabilitas kinerja keamanan dan ketertiban masyarakat, dan (5) akuntabilitas kinerja perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat.

Sementara tantangan eksternal Polri, juga datang dari peta global megatrend yang juga menjadi tantangan pembangunan Indonesia, di antaranya urbanisasi dunia, integrasi perdagangan internasional, perubahan keuangan

internasional, meningkatnya persaingan mendapatkan sumber daya alam, perubahan teknologi, perubahan iklim, dan perubahan geopolitik, yang dalam konteks tugas dan fungsi Polri harus dijawab dengan pendekatan *human security*.



BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI REFORMASI BIROKRASI POLRI DALAM UPAYA MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Regulasi Reformasi Birokrasi di Negara Lain

Reformasi birokrasi di lembaga kepolisian (Polri) di negara lain adalah proses transformasi organisasi polisi agar lebih profesional, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Proses ini seringkali menjadi katalisator untuk keberhasilan demokratisasi dan transisi pemerintahan di beberapa negara.

Reformasi birokrasi kepolisian di negara lain adalah proses yang kompleks dan penting untuk mewujudkan kepolisian yang profesional, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Proses ini tidak hanya melibatkan perubahan di internal organisasi kepolisian, tetapi juga mencakup aspek-aspek lain seperti penerapan teknologi, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan perubahan budaya kerja.

Contohnya, Afrika Selatan dan Ukraina mengalami reformasi kepolisian yang signifikan dalam transisi mereka. Reformasi birokrasi di Ukraina, termasuk pada kepolisian (Polri), sering kali menjadi fokus penting dalam upaya demokratisasi dan transisi

pemerintahan. Elaborasi Reformasi Birokrasi di Ukraina diantaranya adalah Reformasi ini bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang lebih efisien, transparan, dan bertanggung jawab. Reformasi birokrasi di Ukraina, termasuk Polri, memiliki tujuan untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas birokrasi, serta membangun kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara. Reformasi birokrasi di Ukraina juga mencakup upaya untuk meningkatkan kualitas SDM kepolisian, menciptakan budaya kerja yang positif, dan meningkatkan sistem pengawasan internal. Reformasi kepolisian di tingkat pusat dapat menjadi katalisator bagi keberhasilan negara dalam mengelola demokratisasi dan transisi pemerintahan.

Selain Afrika Selatan dan Ukraina, negara Republik Irlandia juga melakukan reformasi pada kepolisian. Dalam jurnal penelitian berjudul *Towards Professionalism and Police Legitimacy? An Examination of the Education and Training Reforms of the Police in the Republic of Ireland*, reformasi polisi dilakukan dengan pembaruan sistem pendidikan dan pelatihan. Pembaruan sistem pendidikan dan pelatihan polisi dilakukan untuk meningkatkan profesionalisme dan legitimasi kepolisian di mata masyarakat. Reformasi ini mencakup perubahan kurikulum di akademi kepolisian dengan menekankan pendekatan berbasis hak asasi

manusia, peningkatan keterampilan komunikasi, serta penguatan pemahaman tentang keberagaman sosial dan etika pelayanan publik. Melalui langkah ini, kepolisian Irlandia berupaya membangun budaya organisasi yang lebih transparan dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat modern, sekaligus memperbaiki citra kepolisian yang sebelumnya dinilai kurang profesional dan jauh dari masyarakat.²²⁸

B. Gambaran Kepolisian di Beberapa Negara

Kajian perbandingan ini dilakukan dengan memperhatikan titik taut pembandingan (*tertium comparationis*) agar negara atau system hukum yang dibandingkan relevan. Beberapa titik taut yang digunakan dalam studi perbandingan ini adalah (a) institusi kepolisian yang tersentralisasi; (b) adanya hubungan pertanggungjawaban kepolisian kepada suatu lembaga yang mengawasinya; dan (c) memiliki kodifikasi aturan organisasi kepolisian. Dari titik-titik taut tersebut, telah terdapat dua negara yang relevan untuk dibandingkan, yakni Perancis dan Belanda.

1. Kepolisian di Prancis

²²⁸ Jeremy Thompson & Brian Payne, *Towards Professionalism and Police Legitimacy? An Examination of the Education and Training Reforms of the Police in the Republic of Ireland*, Journal Education Sciences, (2019), hlm. 242.

Institusi kepolisian di Perancis memiliki sistem yang tersentralisasi. Terdapat dua institusi kepolisian dengan yurisdiksi, tugas, dan wewenang yang berbeda. Police Nationale atau Kepolisian Nasional Perancis menjadi yang paling utama, dengan wilayah hukum secara nasional, terutama pada kota-kota dan distrik besar. Sementara itu, ada Gendarmerie Nationale yakni sebagai aparat keamanan di tingkat pedesaan serta perbatasan. Fokus kali ini hanya akan pada Kepolisian Nasional Perancis. Pada awalnya, Kepolisian Nasional Perancis terpisahpisah menjadi institusi kepolisian prefektural (regional) serta independen dari cabang kekuasaan manapun. Pada Rezim Vichy dan Pemerintahan Sementara (Provisional Government) di era Perang Dunia II, kepolisian-kepolisian prefektural tersebut disederhanakan menjadi tiga lembaga, yakni Surete Nationale sebagai koordinator keamanan skala nasional, Kepolisian Paris, dan kepolisian prefektural masuk ke dalam suatu lembaga kepolisian prefek yang melaksanakan keamanan di tingkat regional. Reformasi terhadap Kepolisian Nasional Perancis terakhir dilakukan pada 2013 melalui Internal Security Code, dengan perubahan terbaru pada 2017. Kedudukan Kepolisian Nasional ini tidak lagi berada di luar cabang kekuasaan, namun bertanggungjawab kepada Kementerian

Dalam Negeri Perancis (Ministry of Interior). Hal yang sama juga dimiliki oleh Kepolisian Paris, karena sebagai perpanjangan tangan Ministry of Interior, sehingga segala urusan keamanan kota Paris dipertanggungjawabkan kepada Ministry tersebut. Pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian Nasional (bersamaan dengan Gendarmerie dan Kepolisian Paris) dilakukan tidak hanya berdasarkan Internal Security Code, namun juga menurut Penal Code (terakhir diubah 2016) mencakup hukum pidana materil, Code of Criminal Procedure yang mencakup hukum acara pidana, dan Code of Ethics of the Police and Gendarmerie in France (yang dimasukkan ke dalam Internal Security Code).

Pengawasan kinerja juga dibantu oleh suatu Inspektorat Jenderal Kepolisian Nasional (IGPN), dan memperluas kewenangan Ombudsman untuk dapat melakukan pengawasan terhadap Kepolisian Nasional. Oleh karena itu, oversight tidak hanya dilakukan oleh Ministry of Interior saja. Akademi kepolisian diposisikan berada langsung di bawah Kepolisian Nasional Perancis, yakni bernama Ecole Nationale de Police. Program pendidikan dilaksanakan selama 2 tahun dan mencakup materi berupa ilmu hukum, criminal justice, prosedur kepolisian, dan kemampuan pertahanan diri.¹⁰ Sementara itu, conscription

secara sukarela dapat dilakukan warga negara Perancis yang masih muda pada lembaga ini, meski nantinya apabila hendak direkrut menjadi anggota kepolisian akan tetap perlu masuk ke akademi.

2. Kepolisian di Belanda

Institusi kepolisian di Belanda juga terpusat serta berupa organisasi tunggal, yakni di bawah Korps Nationale Politie (Korps Kepolisian Nasional). Korps ini merupakan gabungan dari sepuluh kepolisian regional dan dua unit kepolisian di tingkat nasional. Dasar hukum dari reformasi dan unifikasi Korps Kepolisian ini adalah Police Act 2012 (Politiewet 2012) yang dikeluarkan oleh States General yang merupakan Parlemen Belanda. Sama seperti Perancis, Korps ini awalnya merupakan 148 unit kepolisian daerah terpisah yang independen antara satu sama lain, dengan dikoordinasi oleh suatu Badan Kepolisian Nasional. Kedudukan Korps ini berada di bawah Kementerian Keamanan dan Keadilan (Ministry of Security and Justice), sehingga pertanggungjawaban dilakukan kepada State Secretary of Security and Justice pada departemen tersebut. Landasan hukum yang digunakan selain daripada Police Act yang

menjadi pedoman umum pelaksanaan prosedur kepolisian, juga harus patuh kepada beberapa hukum formil – terutama dalam hukum acara pidana – yakni 1994 Official Instruction for the Police, Royal Constabulary, and Other Investigative Officials dan Criminal Procedure Code (semacam KUHAP) dan Safety Investigations Act, serta pedoman penggunaan kewenangan untuk pelayanan dalam Civil Service Act.

Selain dari skema pertanggungjawaban yang dilakukan kepada Ministry of Security and Justice, terdapat pula institusi pengawas berupa Inspectorate Security and Justice, sebagai perpanjangan tangan dari Ministry of Security and Justice. Struktur ini menjadi tambahan lapisan pengawasan dari kinerja Korps Kepolisian Belanda, di mana ketika pertanggungjawaban kepada Ministry belum sesuai, Inspektorat ini dapat meminta klarifikasi kepada Korps. Selain itu, Inspektorat juga dapat menerima pengaduan mengenai misconduct yang dilakukan anggota Korps Kepolisian, sehingga dapat berjalan multilevel governance di sektor keamanan²²⁹.

²²⁹ Ian Bache dan Matthew V. Flinders, “Themes and Issues in Multi-Level Governance”, dalam Bache dan Flinders (eds), *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2004, hlm. 8.

Tambahan lain dalam melakukan pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang petugas kepolisian adalah institusi Rijksrecherche (National Police Internal Investigation Department) sebagai internal investigator, terutama dalam kasus penggunaan senjata api yang menyebabkan cedera serius atau kematian terhadap saksi/tersangka. Sementara tambahan pengawasan eksternal juga dilakukan oleh Ombudsman, untuk menjaga pelayanan publik oleh kepolisian.

3. Kepolisian di Georgia

Di Georgia, salah satu negara pecahan Uni Soviet, pada 2004, sebanyak 30.000 polisi dipecat untuk memulai reformasi kepolisian. Tentu konteks Indonesia sangat berbeda dengan negara-negara lain. Langkah sedrastis itu barangkali tak perlu sampai dilakukan, tetapi ada satu bacaan penting dari Georgia yang bisa kita ambil: perlu ada "titik nol" bagi reformasi kepolisian.

Reformasi ini harus berdasarkan pada fakta atau masalah yang nyata terjadi di lingkungan aparat penegak hukum tersebut, bukan pada citra kepolisian yang tergambar dari pameran kemewahan. Langkah reformasi harus

didasarkan pada masalah nyata, bukan persepsi. Karena, kalau hanya persepsi, ujungnya hanya pencitraan, bukan menyelesaikan masalah nyata.

4. Kepolisian di Amerika Serikat

Sementara itu, menurut artikel jurnal penelitian berjudul "Police reform through a power lens", kepolisian di Amerika juga mengalami reformasi. Reformasi kepolisian di Amerika Serikat berawal dari pemberontakan besar tahun 2020 yang dipicu oleh kekerasan polisi dan supremasi kulit putih, di mana masyarakat menuntut pengurangan pendanaan polisi, pengalihan anggaran untuk kesejahteraan publik, serta pemberian kendali kepada komunitas untuk mendefinisikan sendiri konsep keselamatan mereka. Tuntutan ini sebenarnya merupakan hasil pengorganisasian jangka panjang kelompok terdampak langsung, terutama komunitas kulit hitam, Latinx, dan Pribumi, yang selama bertahun-tahun melawan praktik kepolisian yang menindas mereka. Misalnya, pada Juni 2019 Black Lives Matter Chicago bersama kelompok lokal lainnya menuntut pembentukan Dewan Akuntabilitas Polisi Sipil (CPAC), yaitu badan yang beranggotakan warga sipil terpilih untuk mengawasi kepolisian dan memastikan kekuasaan tidak

hanya berada di tangan aparat. Selain itu, pada akhir 2019, Koalisi Rakyat untuk Keselamatan dan Kebebasan yang dipimpin oleh mantan narapidana juga merumuskan visi undang-undang nasional yang mengurangi dana untuk sistem hukum pidana dan dialihkan ke sektor kesehatan, pendidikan, perumahan, dan infrastruktur demi keadilan sosial yang lebih luas. Semua gerakan ini melahirkan pendekatan baru dalam reformasi kepolisian, yakni “power lens” atau lensa kekuasaan, yang menekankan pergeseran kekuasaan dari negara kepada masyarakat untuk menciptakan keamanan publik yang adil, inklusif, dan demokratis. Dengan konsep ini, reformasi tidak hanya berfokus pada peningkatan profesionalisme polisi, melainkan juga memberikan ruang bagi masyarakat untuk menentukan dan ikut memproduksi keamanan dan ketertiban publik, menciptakan model kepolisian yang lebih humanis dan berkeadilan bagi semua kelompok.²³⁰

Sama seperti riset sebelumnya, David Alan Sklansky dalam penelitiannya yang berjudul *Police Reform In Divided Times* juga membahas bagaimana kepolisian di Amerika Serikat mengalami perubahan naik turun selama 50 tahun

²³⁰ Jocelyn Simonson. "Police reform through a power lens." *Yale LJ* 130 (2020): 778.

terakhir. Pada akhir 1960-an hingga awal 1970-an, polisi dianggap rasis, kejam, dan tidak efektif, sehingga memicu banyak kerusuhan, meskipun di sisi lain polisi juga dipuja oleh kelompok konservatif sebagai simbol “hukum dan ketertiban”. Memasuki akhir 1990-an, kepolisian menjadi lebih beragam dan pendekatan seperti polisi masyarakat (community policing) mulai dihormati oleh semua pihak. Namun, semua perubahan positif itu seakan hilang saat Presiden Trump kembali menggaungkan “law and order” dan mendukung cara-cara polisi yang keras. Puncaknya terjadi pada tahun 2020 ketika jutaan orang turun ke jalan menuntut diakhirinya kekerasan polisi, terutama karena banyak pemuda kulit hitam yang terbunuh oleh aparat. Artikel jurnal ini juga menyoroti kontradiksi kepolisian Amerika: di satu sisi polisi seharusnya melindungi semua orang secara adil, namun sejak awal polisi cenderung melindungi kelompok kaya dan menindas kelompok miskin serta orang kulit berwarna. Reformasi polisi pun dihadapkan pada dua masalah besar, yaitu perpecahan politik antara kubu kiri dan kanan, serta kesenjangan sosial antara masyarakat kaya dan masyarakat miskin atau minoritas yang sering menjadi korban kejahatan maupun kekerasan polisi.

Meski reformasi di masa lalu belum sepenuhnya berhasil, artikel ini menekankan bahwa masih ada cara untuk menciptakan polisi yang lebih adil, efektif, dan tidak mematikan, dengan syarat reformasi ini harus menitikberatkan pada kebutuhan dan perlindungan orang miskin serta komunitas kulit berwarna yang selama ini paling terdampak.²³¹

5. Analisis Komparatif Reformasi Kepolisian di Georgia, Amerika Serikat, Perancis, Belanda, dan Implikasinya bagi Indonesia

5.1 Reformasi Polisi di Perancis: Pengaturan Komprehensif dan Multilevel Governance

Perancis memiliki Internal Security Act yang mengatur kewenangan kepolisian secara komprehensif, mulai dari pedoman pengamanan perkumpulan dan demonstrasi, pencegahan terorisme, hingga penggunaan data pribadi untuk kepentingan keamanan nasional. Selain itu, Perancis juga memiliki Code of Criminal Procedure dan standar operasional prosedur di tingkat undang-undang. Hal ini menegaskan bahwa pengaturan kepolisian di Perancis tidak hanya berada pada peraturan internal lembaga,

²³¹ Sklansky, David Alan. "Police reform in divided times." *American Journal of Law and Equality* 2 (2022): 3-35.

melainkan memiliki dasar hukum yang kuat di tingkat nasional, sehingga pengawasan dan legitimasi hukum menjadi lebih tegas.

5.2 Reformasi Polisi di Belanda: Mekanisme Pengawasan Berlapis dan Kode Etik yang Kuat

Belanda menggunakan Official Instruction for Police 1994 yang memuat pedoman operasional terkait penggunaan senjata api, crowd control, dan pelayanan publik, serta diatur dalam Professional Act dan Civil Service Act. Pengawasan kepolisian Belanda juga dilakukan oleh multilevel governance, mulai dari kementerian terkait, Ombudsman, hingga badan internal dan eksternal lain yang memastikan kepatuhan prosedur dan penghormatan HAM. Pelajaran penting untuk Indonesia adalah perlunya kode etik dan pedoman pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam UU dan PP, bukan hanya di tingkat peraturan Kapolri atau internal lembaga.

5.3 Reformasi Polisi di Georgia: Titik Nol yang Radikal

Reformasi kepolisian di Georgia pada tahun 2004 menunjukkan langkah radikal dan drastis ketika pemerintah memecat sekitar 30.000 polisi untuk membangun kembali institusi kepolisian dari awal atau “titik nol”. Langkah ini diambil akibat meluasnya korupsi, penyalahgunaan kewenangan, dan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap kepolisian pasca runtuhnya Uni

Soviet. Dari Georgia, Indonesia bisa mengambil pelajaran penting bahwa reformasi kepolisian memerlukan evaluasi menyeluruh dan keberanian untuk melakukan restrukturisasi total jika ingin memutus kultur lama yang destruktif, meskipun tidak selalu harus melalui pemecatan massal.

5.4 Reformasi Polisi di Amerika Serikat: Upaya Bertahap yang Belum Tuntas

Di Amerika Serikat, reformasi kepolisian berjalan secara bertahap, melalui pendekatan *community policing* dan *problem-oriented policing*, serta peningkatan keberagaman anggota polisi sejak 1980–1990an. Namun, masalah rasisme struktural, kekerasan berlebihan, dan pembunuhan terhadap warga kulit hitam masih terus terjadi, seperti yang memicu protes besar di tahun 2020. Kondisi ini menunjukkan bahwa reformasi bersifat teknokratis saja tidak cukup. Perubahan paradigma, sistem pelatihan, akuntabilitas, dan perubahan struktur sosial yang mendukung supremasi kulit putih juga harus menjadi target reformasi. Pelajaran untuk Indonesia adalah bahwa perubahan prosedur dan pelatihan tidak akan efektif jika tidak diikuti reformasi kultur, pengawasan, dan orientasi pelayanan publik.

5.5 Implikasi untuk Reformasi Kepolisian Indonesia

Jika dibandingkan, Indonesia saat ini belum memiliki pedoman kewenangan dan kode etik yang komprehensif setara Perancis dan Belanda, juga belum memiliki evaluasi menyeluruh (titik nol) seperti di Georgia. Reformasi di Indonesia masih cenderung bersifat parsial dan berfokus pada pencitraan, bukan penanganan masalah struktural dan kultur organisasi. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri hanya mengatur organisasi dan tata kelola, belum menyentuh prosedur *crowd control*, penggunaan senjata, pemanfaatan data pribadi, dan standar pelayanan publik secara detail. Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2003 tentang Disiplin Anggota Polri pun belum menyesuaikan perkembangan fungsi kepolisian saat ini.

Dari analisis ini dapat disimpulkan bahwa reformasi kepolisian Indonesia perlu mengadopsi beberapa elemen penting dari negara lain, yaitu:

- 1) Titik nol atau evaluasi menyeluruh atas kelembagaan dan kultur Polri, terinspirasi dari Georgia.

- 2) Perubahan paradigma kepolisian menjadi pelindung dan pelayan publik berbasis HAM, bukan sekadar penegak hukum, belajar dari kegagalan reformasi bertahap di Amerika Serikat.
- 3) Pengaturan komprehensif di tingkat UU dan PP, mencontoh Perancis dan Belanda, agar pedoman kewenangan dan kode etik memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan akuntabilitas yang lebih tegas.
- 4) Penerapan multilevel governance, pengawasan internal dan eksternal yang kuat untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan memastikan perlindungan hak-hak warga negara.

Dengan demikian, reformasi kepolisian Indonesia tidak bisa hanya bersifat prosedural dan administratif, melainkan harus menyasar perubahan kultur, sistem, akuntabilitas, dan hubungan dengan masyarakat secara mendasar dan berkelanjutan.

C. Reformasi Birokrasi Polri di Indonesia

Reformasi Birokrasi (RB) merupakan kebutuhan instansi pemerintah di tengah dinamika kompleksitas dan tantangan birokrasi yang semakin meningkat. Seiring tingginya tuntutan publik terhadap layanan

pemerintah, maka meningkat pula ekspektasi publik terhadap perubahan tata kelola pemerintahan. Arahan Presiden tentang Reformasi Birokrasi berkaitan dengan tiga hal utama, yaitu mewujudkan birokrasi yang mampu menciptakan hasil, birokrasi yang mampu menjamin agar manfaat kebijakan itu dirasakan oleh masyarakat, serta birokrasi yang lincah dan cepat. Tujuan mewujudkan Reformasi Birokrasi yang berkualitas pada akhirnya diharapkan bermuara pada akselerasi pencapaian Pembangunan Nasional.

Polri Sebagai salah satu instansi yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagaimana dimanakan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Polri telah mengimpelemntasikan RB sebelum RB menjadi kewajiban seluruh Kementerian/ Lembaga dan Pemerintahan Daerah (K/L/D). Setelah Polri resmi dipisahkan dengan TNI pada Tahun 2000, maka pada tahun 2004 Polri menyusun Reformasi Birokrasi yang dikenal dengan Reformasi Birokrasi Polri (RBP) gelombang pertama periode tahun 2004-2009.

Setelah Reformasi Birokrasi Polri gelombang pertama tersebut berakhir terbitlah Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, yang mewajibkan seluruh K/L/D untuk menyusun Road Map Reformasi Birokrasi. Road Map dimaksud disusun untuk membantu menjabarkan visi misi dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Presiden dan Wakil

Presiden terpilih tentang RB, sehingga dapat menjadi acuan bagi kementerian/lembaga/pemerintah daerah dalam melaksanakan RB secara berkelanjutan pada masing-masing K/L/D. Road Map tersebut terbagi dalam tiga periode Road Map RB Nasional, yaitu Road Map Reformasi Birokrasi Tahun 2010-2014, 2015-2019, dan 2020-2024.

Menindaklanjuti Perpres Nomor 81 Tahun 2010 tersebut, Polri secara konsisten terus melanjutkan dan memperbaiki penyusunan Road Map RB Polri pada periode-periode berikutnya sampai pada periode terakhir ini yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan Kapolri Nomor: Kep/ 2554/ XII/ 2020 tentang Pengesahan Road Map RBP Tahun 2020-2024. Adapun sasaran Reformasi Birokrasi Polri.

Dengan adanya revisi Permen PANRB Nomor 25 tahun 2020 tersebut, maka seluruh K/L/D diminta untuk merevisi kembali Road Map RB 2020-2024 yang penyusunannya mengacu kepada Permen PAN-RB yang baru yaitu Permen PANRB Nomor 3 Tahun 2023 dengan fokus penajaman pada empat aspek utama yaitu:

- 1) Substansi tujuan, sasaran, dan indikator keberhasilan RB yang dalam Road Map RB Nasional belum sepenuhnya mampu menjawab isu strategis nasional dan internasional terkait dengan pembangunan nasional, daya saing pemerintahan, pemberantasan

korupsi, dan isu- isu strategis yang perlu dijawab dengan akselerasi RB;

- 2) Sasaran program pembangunan bersifat lintas sektor dan lintas Instansi Pemerintah (cross cutting issue), sehingga memerlukan strategi RB untuk mengorkestrasi percepatan pencapaian sasaran lintas sektor dan instansi. Kebijakan-kebijakan RB diharapkan menjadi kebijakan kunci yang paling berkontribusi terhadap sasaran strategis dan tujuan RB;
- 3) Pengelolaan RB fokus untuk percepatan pencapaian tujuan dan sasaran strategis RB dengan penyelesaian terhadap akar masalah melalui perbaikan sistem dan manajemen internal, serta isu prioritas antara lain kemiskinan dan investasi; dan
- 4) Kolaborasi pelaksanaan RB yang cenderung silo (fragmented) khususnya antara instansi pengampu indeks berdampak pada pengukuran RB yang tidak efektif, sehingga dibutuhkan indikator RB yang paling relevan dan signifikan untuk mengukur keberhasilan RB, sehingga diperlukan penyederhanaan, sinergi dan integrasi antar indikator kinerja yang sejenis.

Tujuan Penajaman Reformasi Birokrasi Polri adalah mengikuti tujuan penajaman Reformasi Birokrasi Nasional yaitu menjabarkan visi, misi, dan dan sasaran prioritas guna mengawal pembangunan nasional sehingga mampu menjawab beberapa isu strategis dalam Tata Kelola Polri yang

selama ini menghambat pencapaian kebijakan prioritas nasional. Mengacu pada beberapa permasalahan yang telah dijabarkan sebelumnya, maka perlu dilakukan penajaman terhadap tujuan Reformasi Birokrasi Polri dengan tujuan sebagai berikut:

1) Mempercepat pencapaian tujuan dan sasaran strategis RBP

Penajaman Road Map Reformasi Birokrasi bertujuan untuk mengakselerasi pelaksanaan RBP sehingga tujuan dan sasaran strategis Reformasi Birokrasi Polri dapat dirasakan secara signifikan oleh masyarakat. Capaian Reformasi Birokrasi Polri sebelum penajaman menunjukkan bahwa upaya perbaikan Tata Kelola Polri telah meningkat, namun upaya tersebut belum signifikan dirasakan.

2) Mendapatkan *Road Map* RBP yang lebih komprehensif dan sesuai dengan kebutuhan oleh masyarakat.

Penajaman bertujuan untuk mewujudkan Tata Kelola Polri yang dinamis, adaptif, serta mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Pelaksanaan RBP tidak hanya berfokus pada menyelesaikan permasalahan umum dalam Tata Kelola Polri, namun juga untuk merespon permasalahan yang nyata terjadi di lapangan. Berbagai perubahan lingkungan strategis dalam skala nasional maupun global juga harus menjadi dasar dalam menetapkan arah kebijakan RBP. Kebijakan RBP perlu disesuaikan dengan kebutuhan birokrasi

menghadapi kondisi lingkungan yang disruptif, tidak terprediksi, tidak menentu, dan berpengaruh terhadap tatanan kehidupan masyarakat.

- 3) Mendapatkan *Road Map* RBP yang mampu menciptakan integrasi dan orkestrasi pelaksanaan RBP yang sinergis.

Penajaman *Road Map* RBP dilakukan untuk mengurangi silo (*fragmented*) antar Satuan Kerja (Satker). Pelaksanaan RBP memerlukan kolaborasi yang baik dari seluruh satker yang ada di Polri maupun dengan *stakeholder* eksternal sehingga melalui penajaman *Road Map* RBP ini, Polri diharapkan dapat meningkatkan sinergitas untuk mendorong pencapaian tujuan Pembangunan Nasional.

1. Reformasi Birokrasi Polri Pasca Orde Baru

Jika dirunut dari pasca-pemisahan Polri dan TNI sebagaimana diatur dalam TAP MPR No. 6 Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, agenda reformasi Polri juga mengalami banyak kendala dalam implementasinya. SETARA Institute telah mendeteksi kecenderungan keberulangan permasalahan dalam upaya reformasi Polri, misalnya persoalan represivitas dan penembakan terhadap demonstran oleh aparat telah terjadi di era Presiden Gus Dur. Hingga kini pun

permasalahan tersebut masih terjadi. Begitu juga dengan persoalan-persoalan lainnya dalam penegakan hukum, seperti kultur kekerasan, praktik penyuapan, hingga rendahnya profesionalitas aparat yang masih terjadi hingga kini. Keberulangan berbagai permasalahan dalam reformasi Polri tersebut dapat dilihat melalui pemetaan berdasarkan masa kepemimpinan Kapolri dengan menyoroti fenomena permasalahan yang dianggap menonjol pada masa Kapolri menjabat, sebagai berikut:

1) Masa kepemimpinan Kapolri **Jenderal Roesdiharjo**.

Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Jejak kontroversi pemberhentian Kapolri oleh Presiden dan (2) Pencopotan Jend. Rusdihardjo sebagai Kapolri tanpa persetujuan DPR (pasca-terbitnya TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri).

2) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal S. Bimantoro**.

Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Insubordinasi Kapolri terhadap Presiden berujung Pemberhentian; (2) Jejak kontroversi pemberhentian Kapolri oleh Presiden; (3) Jejak represif Polri dalam penanganan demonstrasi; (4) Penembakan terhadap demonstran.

- 3) Masa Kepemimpinan Pjs. Kapolri **Jenderal Chaeruddin Ismail**. Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Pjs Kapolri pertama pasca-reformasi; (2) Maju-mundur penghapusan jabatan Wakapolri; (3) Jejak kontroversi pengangkatan Wakapolri oleh Presiden; (4) Dualisme dan polemik di internal Polri.
- 4) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal Da'i Bachtiar**. Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Pencabutan keputusan nonaktif Kapolri sebelumnya (Jend. S. Bimantoro); (2) Penghapusan kembali jabatan Wakapolri; (3) Jejak represif Polri di Kampus UMI Makassar; (4) Pencopotan Kapolda Sulawesi Selatan dan Kapolwiltables Makassar, serta desakan mundur Kapolri dari DPR RI.
- 5) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal Sutanto**. Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Gerak cepat implementasi visi kamtibmas; (2) Demoralisasi anggota Polri; (3) Represi Polri dalam penanganan demonstrasi; (4) Akuntabilitas penggunaan senjata api sesama anggota Polri
- 6) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal Bambang Hendarso Danuri**. Pada masa ini fenomena

permasalahan meliputi (1) Rendahnya profesionalisme anggota Polri dalam penegakan hukum; (2) Lemahnya sinergi Polri dengan institusi hukum lain dalam penanganan korupsi; (3) Kultur kekerasan Polri dalam penegakan hukum; (4) Praktik penyuapan dalam penegakan hukum.

7) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal Timur Pradopo**.

Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Rendahnya profesionalisme anggota Polri dalam penegakan hukum; (2) Lemahnya sinergi Polri dengan institusi hukum lain dalam penanganan korupsi; (3) Kultur kekerasan Polri dalam penegakan hukum; (4) Represi Polri dalam penanganan demonstrasi; (5) Kekerasan dan pembatasan terhadap kebebasan jurnalis

8) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal Sutarman**. Pada

masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Rendahnya profesionalisme anggota Polri dalam penegakan hukum; (2) Kultur kekerasan Polri dalam penegakan hukum.; (3) Kekerasan dan pembatasan terhadap kebebasan kerja jurnalis. (4) Represi Polri dalam penanganan demonstrasi; (5) Praktik penyuapan dalam penegakan hukum. (6) Demoralisasi anggota Polri.

9) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal Badrodin Haiti**.

Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Rendahnya profesionalisme anggota Polri dalam penegakan hukum. (2) Kultur kekerasan Polri dalam penegakan hukum; (3) Kekerasan dan pembatasan terhadap kebebasan kerja jurnalisisme; (4) Penyalahgunaan wewenang dalam penanganan kasus narkoba; (5) Meningkatnya *public distrust* terhadap kinerja Densus 88.

10) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal Tito Karnavian**.

Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Indikasi keterlibatan Polri dalam politik praktis Pilpres 2019; (2) Rendahnya profesionalisme anggota Polri dalam penegakan hukum; (3) Kriminalisasi terhadap aktivis; (4) Represi Polri dalam penanganan demonstrasi; (5) Penyalahgunaan wewenang dalam penanganan kasus narkoba.

11) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal Idham Aziz**.

Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) *Unlawfull killing* terhadap 6 anggota Front Pembela Islam; (2) Kultur kekerasan Polri dalam penegakan hukum; (3) Rendahnya profesionalisme anggota Polri dalam penegakan hukum; (4) Represi Polri dalam

penanganan demonstrasi; (5) Kekerasan dan pembatasan terhadap kebebasan kerja jurnalis.

12) Masa Kepemimpinan Kapolri **Jenderal Listyo Sigit.**

Pada masa ini fenomena permasalahan meliputi (1) Pembunuhan terhadap Brigadir J; (2) Penyalahgunaan wewenang dalam penanganan kasus narkoba; (3) Demoralisasi anggota Polri; (4) Represi Polri dalam penanganan demonstrasi; (5) Rendahnya profesionalisme anggota Polri dalam penegakan hukum; (6) Pengutamaan penggunaan gas air mata dalam pengendalian massa.

2. Isu Strategis Reformasi Birokrasi Polri

RBP menghadapi beberapa permasalahan, tantangan, dan peluang pada tingkat hulu maupun hilir yang harus segera direspon serta diantisipasi untuk mewujudkan Tata Kelola Polri yang dicita-citakan pada tahun 2024. Isu-isu strategis tersebut akan mempengaruhi konstruksi penajaman Road Map RBP.

1. Isu Strategis di Tingkat Hulu

a) Birokrasi yang belum kolaboratif

Sejalan dengan arahan Presiden, bahwa birokrasi harus berorientasi hasil. Untuk mewujudkan arahan tersebut, terdapat berbagai peran aktor dan sektor yang menjadi kunci keberhasilan

RBP. Oleh karena itu, untuk meningkatkan efektivitas masing-masing satker dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pengukuran RBP, saat ini Polri telah berupaya untuk mengkolaborasikan dan mengintegrasikan semua peran masing-masing satker sehingga tidak ada lagi peran yang silo yang dirumuskan dalam tujuan, sasaran (goal setting) dan strategi pelaksanaan RBP.

Polri telah berupaya melakukan pemetaan atas proses digitalisasi internal dan pelayanan yang dilakukan oleh masing-masing satuan kerja (satker), akan tetapi beberapa diantaranya belum diintegrasikan sehingga masih ditemukan pengembangan yang dilakukan secara parsial oleh masing-masing satker. Begitu juga dengan dukungan Polri terhadap implementasi Sistem Peradilan Pidana Terpadu berbasis Teknologi Informasi (SPPT TI) masih belum maksimal. Oleh karena itu, melalui penajaman ini, Polri berkomitmen untuk melanjutkan progress implementasi SPPT TI secara konsisten dan berkelanjutan, serta pengintegrasian data baik internal maupun eksternal untuk mendukung transparansi dan percepatan penanganan kasus sebagai bagian dari pelaksanaan RBP yang memiliki dampak nasional.

b) Transformasi Digital yang belum optiml

Dalam mewujudkan transformasi digital yang mendukung kinerja birokrasi, pemerintah telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Perumusan kebijakan, koordinasi penerapan, dan evaluasi SPBE di Polri telah dilaksanakan, akan tetapi belum mampu mendongkrak tujuan pembangunan nasional yang diharapkan. Hal ini disebabkan, karena sistem yang dibangun oleh Polri belum terintegrasi dan masih dijalankan secara parsial oleh masing-masing satker. Saat ini Polri memiliki beberapa layanan digital yang bisa diakses oleh masyarakat seperti Hotline 110, Propam Presisi, Dumas Presisi, Binmas Online Sistem (BOS), SKCK online, Pelayanan Masyarakat SPKT, Aduan SPKT, SP2HP online dan beberapa layanan lainnya. Akan tetapi layanan tersebut belum dilakukan evaluasi kemanfaatan dan kesinambungan. Saat ini Polri sedang membangun aplikasi super apps yang merupakan gateway dari beberapa aplikasi untuk publik yang sering digunakan. Aplikasi ini baru diluncurkan pada tahun 2022 dan diharapkan mampu menjawab isu strategis tingkat hulu pada penajaman Road Map RBP 2020-2024 ini.

Selain aplikasi pelayanan masyarakat tersebut diatas, terdapat aplikasi internal yang berfungsi untuk monitoring dan evaluasi yaitu aplikasi Sirena (Sistem Informasi Perencanaan Umum dan Anggaran), SMK (Sistem Manajemen Kinerja) dan SISDM (Sistem Informasi Sumber Daya Manusia) Aplikasi SI SDM yang memuat informasi tentang SDM Polri dan perkembangan terkini terkait dengan kebijakan Polri. Akan tetapi pemanfaatan aplikasi tersebut belum optimal sebagai pengukuran kinerja dan belum terintegrasi satu sama lainnya.

c) Mekanisme Kerja yang belum tuntas

Penyesuaian sistem kerja pada Instansi Polri belum dilakukan secara mendasar sehingga belum mampu mentransformasi proses kinerja Polri menjadi lebih dinamis, lincah, dan profesional.

Sistem kerja yang bersifat berjenjang/hierarkis saatnya untuk ditransformasikan menjadi sistem kerja yang sederhana dengan mengedepankan pada kerja tim yang fokus pada hasil serta menghargai kompetensi, keahlian, dan keterampilan dengan dukungan Tata Kelola Polri berbasis digital, untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi. Sebagai pedoman untuk pelaksanaan sistem kerja tersebut, Menteri PANRB telah menetapkan Peraturan Menteri PANRB Nomor 7 Tahun 2022 tentang Sistem Kerja Pada Instansi Pemerintah

Untuk Penyederhanaan Birokrasi, seluruh Instansi Pemerintah termasuk Polri diminta untuk segera menyesuaikan sistem kerjanya melalui penyempurnaan mekanisme kerja dan proses bisnis birokrasi yang berorientasi pada percepatan pengambilan keputusan dan perbaikan pelayanan publik, dengan optimalisasi SPBE.

Melalui Sistem Kerja yang baru, Pejabat Fungsional akan dapat ditugaskan secara flexible, changeable, dan moveable, dengan pengelolaan kinerja yang akuntabel. Personel Polri tidak bekerja dalam kotak-kotak tertentu melainkan fokus pada pencapaian tujuan organisasi. Personel Polri dituntut mampu berkinerja optimal sesuai kompetensinya, dapat dimanfaatkan tidak hanya pada unit organisasi, namun juga dapat dimanfaatkan di luar unit organisasi.

Upaya pengelolaan melalui Change Management yang telah dibangun oleh Polri belum signifikan dapat meningkatkan kualitas RBP secara merata pada satker. Oleh karena itu, melalui penajaman ini Polri berupaya semaksimal mungkin dengan strategi yang inovatif untuk meningkatkan RBP mengingat jumlah satker Polri yang sangat banyak dengan karakteristik yang beragam. Polri akan mereviu dan mengarahkan pelaksanaan RBP pada masing-masing Eselon I agar dapat mengungkit

pelaksanaan RBP di satker terendah sehingga hasilnya lebih konkret dan dapat menjawab tantangan dan kebutuhan stakeholder.

d) Integritas Personel Polri yang masih menghadapi kendala

Integritas dalam pelaksanaan tugas pokok Polri masih menghadapi banyak tantangan. Hal ini terlihat dari masih banyaknya penyimpangan, baik yang dilakukan oleh pimpinan maupun personel biasa. Kelemahan pengawasan internal mendorong terjadinya pelanggaran seperti perilaku koruptif dan pelanggaran integritas. Oleh karena itu, melalui penajaman ini Polri akan meningkatkan kapabilitas APIP agar pembangunan pengendalian.

dan pengawasan internal semakin baik. Hal ini sangat penting, mengingat luasnya wilayah kerja Polri yang tentunya memerlukan sumber daya yang cukup untuk dapat memastikan seluruh Satker menjalankan tata kelola yang baik, mampu mencapai target kinerja dan pelayanan serta bebas dari KKN.

e) Budaya Organisasi

Sebagaimana diketahui bahwa Budaya Organisasi Polri tidak seidentik dengan pengertian budaya dalam organisasi pada umumnya yang berhubungan dengan pola perilaku yang integrative dalam diri setiap orang baik yang muncul pada

pikiran, perkataan, perbuatan dan artipak orang, dimana kesemuanya tergantung pada program sosialisasi budaya dan kemampuan tiap orang untuk belajar, menginternalisasi memperoleh insentif dan disinsentif dan menyebarkan pengetahuan tersebut pada sesamanya atau generasi berikutnya. Budaya Organisasi Polri lebih mengarah ke konotasi negatif yang identik dengan perilaku-prilaku negatif seperti koruptif, melanggar HAM, arogansi kewenangan dan perilaku negatif lainnya.

Beberapa upaya telah dilakukan oleh pimpinan Polri untuk menekan budaya negatif tersebut, baik melalui langkah-langkah preemtif, preventif maupun refresif, akan tetapi upaya tersebut belum mampu menekan secara maksimal perilaku-prilaku negatif para personel Polri. Belum maksimalnya hasil yang dicapai dalam menekan perilaku negatif anggota Polri disebabkan oleh kompleksnya masalah organisasi dalam instansi Polri baik dari segi Personel, Anggaran, Sarana Prasarana, Metode dan aspek-aspek lainnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan penguatan dalam internalisasi nilai-nilai etik yang tercantum dalam Kode Etik Polri secara masif dan berkelanjutan.

2. Isu Strategis di Tingkat Hilir

Isu strategis tingkat hilir merupakan masalah yang muncul di masyarakat terkait dengan agenda program Pembangunan

Nasional. Isu strategis hilir umumnya terjadi sebagai turunan yang muncul apabila isu strategis hulu tidak diselesaikan. Beberapa isu strategis hilir yang berkaitan dengan pelaksanaan RBP adalah sebagai berikut:

a) Tingkat kepercayaan masyarakat yang fluktuatif.

Tahun 2022 merupakan Tahun ujian bagi Polri. Beberapa peristiwa yang melibatkan oknum Polri berdampak terhadap merosotnya kepercayaan publik pada Polri. Upaya-upaya yang telah dilakukan untuk meningkatkan kepercayaan publik terkesan sia-sia akibat perilaku.

Beberapa oknum yang berdampak langsung pada organisasi. Oleh sebab itu, melalui kegiatan-kegiatan utama yang akan dilakukan dalam RBP ini diharapkan mampu meningkatkan kembali kepercayaan publik terhadap Polri sehingga dapat berkontribusi terhadap tingkat kepercayaan publik pada pemerintah.

b) Tantangan perubahan global dan tuntutan terhadap pelayanan publik

Perubahan lingkungan global yang tidak terprediksi dan berciri VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) menuntut seluruh sektor, termasuk birokrasi, agar dapat bekerja secara agile, adaptive, dan cepat, terutama dalam hal digitalisasi. Di lain sisi, masyarakat juga menuntut adanya kecepatan dan

kemudahan pelayanan publik. Polri sebagai salah satu instansi pemerintah yang menjalankan fungsi pelayanan publik diharapkan tanggap untuk mengelola isu-isu yang berhubungan dengan pelayanan publik. Polri dapat memanfaatkan dan meningkatkan layanan-layanan E-Policing yang tersedia untuk merespon tuntutan publik yang berhubungan dengan pelayanan di instansi kepolisian.

c) Dampak inflasi yang tidak terkendali

Inflasi yang tidak terkendali akan menyebabkan dampak negatif seperti naiknya harga-harga, menurunnya daya beli masyarakat, dan peningkatan suku bunga. Dampak jangka panjang dari inflasi adalah adanya potensi Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) sehingga menyebabkan peningkatan pengangguran yang berpotensi pada peningkatan angka kemiskinan. Hal ini berpengaruh terhadap potensi meningkatnya angka kejahatan yang dapat mengganggu stabilitas kamtibmas sehingga pemerintah perlu memprioritaskan untuk menyelamatkan masyarakat agar tidak banyak yang jatuh ke jurang kemiskinan.

d) Penegakan Hukum yang Belum Berkeadilan

Sebagaimana kita ketahui bahwa, proses penegakan hukum yang dilakukan oleh Polri saat ini bisa dinilai langsung oleh masyarakat. Masyarakat yang merasa menjadi korban

ketidakprofesionalan Polri dalam penegakan hukum tidak ragu untuk membagikan pengalamannya melalui media sosial yang sering diamini oleh masyarakat. Saat ini masyarakat telah bertransformasi menjadi pengawas eksternal yang paling disegani terhadap kegiatan birokrasi termasuk penegakan hukum yang dilakukan oleh Polri. Masyarakat tidak ragu membuat tanda pagar (tagar) untuk mengkritisi tidak profesionalnya penegakan hukum yang dilakukan oleh Polri seperti tagar “percuma lapor polisi”, “No Viral No Justice” dan beberapa postingan masyarakat yang menggambarkan buruknya penegakan hukum oleh Polri. Oleh karena itu, Reformasi Birokrasi Polri setelah penajaman ini diarahkan mampu untuk mendorong terciptanya penegakan hukum yang berkeadilan.

D. Perkembangan Reformasi Birokrasi Polri di Indonesia

Peneliti melakukan upaya pendalaman secara tematik permasalahan reformasi Polri. Dalam diagnostic research yang telah dilakukan, rangkaian kasus-kasus besar di internal Polri ibarat puncak gunung es. Peneliti mencatat terdapat 130 permasalahan yang telah lama bergulir dan yang menjadi pemicu utama stagnasi reformasi Polri selama ini, sebagai berikut:

Tabel. 1

Pemetaan Permasalahan Polri

Pemetaan atas 130 permasalahan tersebut memberikan gambaran bentuk-bentuk hambatan nyata dalam transformasi Polri. Sebab permasalahan yang dipetakan tersebut berasal dari permasalahan yang kerap kali dihadapi oleh masyarakat. Adapaun 130 permasalahan tersebut diklasifikasikan secara tematik ke dalam 12 rumpun masalah, yaitu sebagai berikut:

Tabel 3 Pemetaan Masalah Polri

No	Permasalahan
1	Kedudukan Polri dalam struktur ketatanegaraan
2	Kinerja pengawasan terhadap Polri
3	Akuntabilitas Proses Penegakkan hukum
4	Tata kelola rumah tahanan dan jaminan perlindungan hak tahanan
5	Orientasi pemidanaa dan penyimpangan tafsir kamtibmas
6	Akuntabilitas penggunaan senjata api
7	Kinerja perlindungan dan pengayoman masyarakat
8	Kinerja penanganan terorisme
9	Akuntabilitas fungsi pelayanan publik
10	Tata Kelola Pendidikan Polri
11	Tata Kelola organisasi dan Manajemen Sumber daya Polri
12	Hubungan antar lembaga

(Sumber: Olahan peneliti)

Permasalahan-permasalahan yang terdapat dalam 12 rumpun pokok tersebut didapatkan melalui pemetaan aspirasi publik, baik yang terdapat di media sosial, pemberitaan media, maupun keterlibatan advokasi penulis dalam isu terkait. Pemetaan tersebut juga mengonfirmasi ragam problematika dalam reformasi Polri yang tersebar pada sejumlah bidang. Jika dikerucutkan, 12 rumpun masalah tersebut dapat dikelompokkan menjadi lima rumpun pokok permasalahan prioritas dalam akselerasi reformasi Polri, sebagai berikut:

Tabel 4 Pokok Permasalahan Prioritas dalam Akselerasi Reformasi Polri

No	Pokok Permasalahan
1	Akuntabilitas pengawasan terhadap Polri
2	Akuntabilitas Kinerja Polri dalam penegakkan hukum
3	Akuntabilitas tata kelola pendidikan, organisasi, dan manajemen sumber daya Polri
4	Akuntabilitas kinerja keamanan dan ketertiban masyarakat
5	Akuntabilitas kinerja perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat

Dari pemetaan yang sudah ada aspek utama adalah tentang akuntabilitas. Berdasarkan Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, bahwa akuntabilitas

adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodic. Akuntabilitas adalah sebuah konsep etika yang berhubungan dengan kemampuan menjelaskan keputusan yang diambil dan aktivitas yang dilakukan. Akuntabilitas merupakan syarat terhadap terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, demokratis dan amanah. Akuntabilitas adalah bentuk kewajiban pertanggungjawaban seseorang atau suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan terkait kinerja atau tindakan dalam menjalankan misi dan tujuan organisasi dalam bentuk pelaporan yang telah ditetapkan secara periodic. akuntabilitas sebagai suatu keadaan yang dapat dipertanggung jawabkan, bertanggung jawab, adan akuntabel. Arti dari akuntabel itu sendiri adalah: Pertama, dapat dipertanggung jawabkan, dapat menjawab pada atasan sebagaimana manusia bertanggung jawab kepada tuhan-Nya atas apa yang telah ia lakukan. Kedua, memiliki kemampuan untuk dipertanggung jawabkan secara ekplinsit, dan yang ketiga, sesuatu yang bisa diperhitungkan atau dipertanggung jawabkan²³².

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan

²³² Waluyo, Manajemen Publik: Konsep, Aplikasi dan Implementasinya dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, cet. 1 (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm. 12.

Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, mengungkapkan bahwa pertanggungjawaban (akuntabilitas) pelayanan publik meliputi: “(1) Akuntabilitas kinerja pelayanan publik, (2) Akuntabilitas biaya pelayanan publik, dan (3) Akuntabilitas produk pelayanan publik²³³

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk mempertanggungjawabkan tindakan dan keputusan dengan penuh integritas, sedangkan integritas adalah prinsip kejujuran dan konsistensi dalam bertindak sesuai nilai-nilai yang diyakini. Integritas merupakan landasan penting bagi akuntabilitas, karena tanpa integritas, akuntabilitas akan sulit diwujudkan secara efektif.

Integritas menjadi dasar penting untuk mewujudkan akuntabilitas. Jika seorang individu atau organisasi tidak memiliki integritas, mereka akan kesulitan untuk mempertanggungjawabkan tindakan mereka secara jujur dan transparan. Integritas membantu memastikan bahwa informasi yang disampaikan dalam proses akuntabilitas adalah akurat dan dapat diandalkan. Integritas, menurut para ahli, adalah keutuhan dan kesatuan dalam diri seseorang, yang mencakup keselarasan antara pikiran, perkataan, dan tindakan. Ini adalah kualitas yang menciptakan kepercayaan dan reputasi positif. Integritas juga diartikan sebagai konsistensi antara ucapan dan tindakan, serta kemampuan untuk memenuhi janji dan harapan.

²³³ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

1. Aspek Reformasi Birokrasi Polri

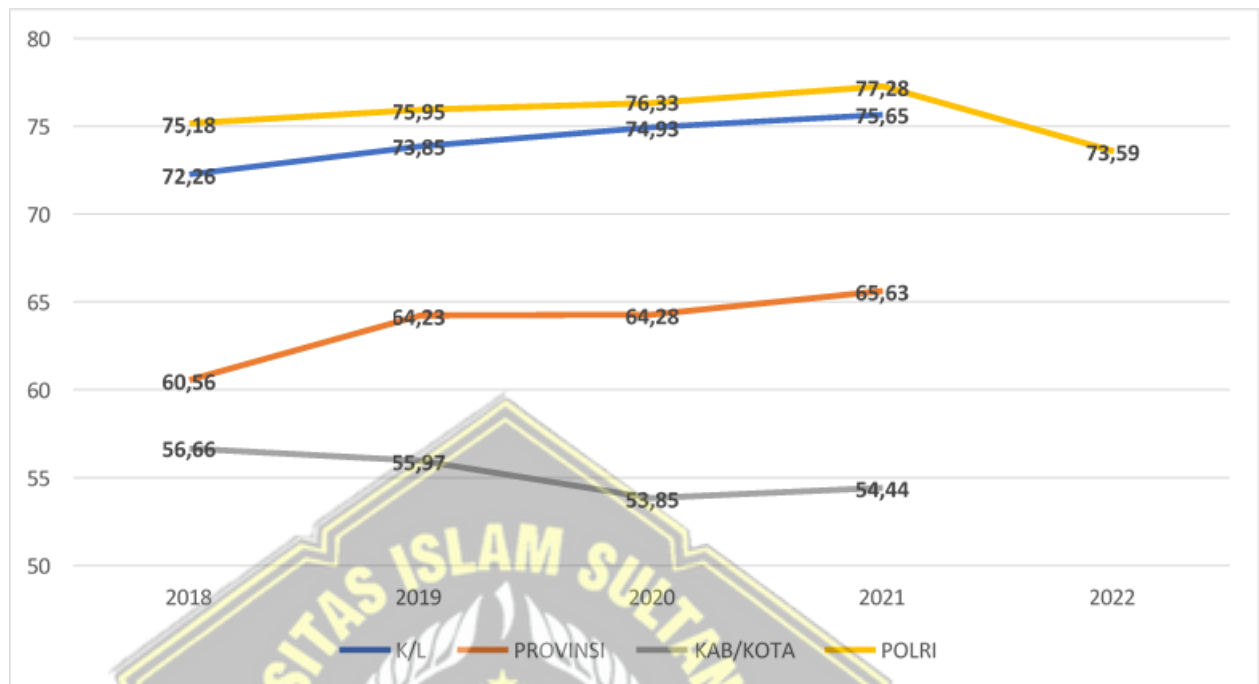
- a. Aspek kultural pada penelitian ini meliputi doktrin, sistem rekrutmen dan pendidikan, dan sistem operasional. Bagian ini menjadi aspek reformasi dengan kontribusi permasalahan paling banyak dalam reformasi Polri, yakni dengan 66 permasalahan. Pemetaan ini juga mengonfirmasi kritik publik terhadap institusi Polri selama ini pada aspek kultural, diantaranya mengenai kultur kekerasan yang masih mengemuka di tubuh Polri.
- b. Aspek instrumental pada penelitian ini meliputi filosofi (visi, misi, dan tujuan) di level regulasi, kemampuan fungsi dan perencanaan. Pada aspek ini terdapat 49 permasalahan yang dipetakan. Banyaknya permasalahan pada aspek ini telah terlihat pada konteks pelaksanaan tugas-fungsi Polri, terutama dalam penegakan hukum.
- c. Aspek struktural pada penelitian ini terdiri atas perubahan institusional kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan dan kedudukan. Secara kuantitas, aspek ini menjadi yang terkecil dalam permasalahan reformasi Polri dengan 18 permasalahan. Akan tetapi, terdapat persoalan fundamental yang berkontribusi signifikan dalam stagnasi reformasi Polri pada aspek ini, yakni perihal pengawasan berjenjang yang lemah di internal Polri dan kewenangan dan kinerja pengawasan Kompolnas yang tidak maksimal.

Beragam persoalan dan potret terkini kondisi Polri telah memperlihatkan terdapat persoalan serius dan stagnasi dalam agenda reformasi Polri. Padahal UUD Negara RI 1945 telah mengamanatkan Polri sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Begitupun dalam TAP MPR No. 6 dan No. 7 Tahun 2000, UU Polri, dan sejumlah peraturan perundang-undangan telah memberikan landasan dan pengaturan-pengaturan sebagai kerangka bagi Polri yang ideal dan mendukung akselerasi reformasi Polri.

2. Capaian Reformasi Birokrasi Polri 2020-2022

Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Polri telah memasuki tiga periode Road Map RBP sejak Grand Design Reformasi Birokrasi Tahun 2010–2025 diterbitkan yaitu periode 2020-2024. Dalam pelaksanaannya, Reformasi Birokrasi Polri terus melakukan perbaikan dalam setiap periodenya guna mewujudkan Tata Kelola Polri yang berkelas dunia sebagai tujuan akhir dari Grand Design Reformasi Birokrasi Tahun 2010–2025. Hal ini dapat dilihat pada pencapaian Reformasi Birokrasi Polri selama Lima tahun terakhir yaitu periode 2018-2022 sebagaimana dalam gambar dibawah ini:

Gambar 1.3 Rata-rata Nilai Indeks RBP dan RB K/L/D Tahun 2018-2022



(Sumber: Kementerian PANRB)

Berdasarkan penyebaran nilai indeks Reformasi Birokrasi pada masing- masing K/L/D tersebut diatas, diketahui bahwa indeks Reformasi Birokrasi Polri mengalami peningkatan selama Empat tahun terakhir yaitu medio 2018-2021, bahkan sejak 2026 Indeks Reformasi Birokrasi Polri berada diatas rata-rata Indeks RB K/L/D. Akan tetapi, pada Tahun 2022 terjadi penurunan yang cukup signifikan sehingga Polri dinilai belum sepenuhnya berupaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Penurunan Indeks RBP tahun 2022 terjadi di hampir semua komponen penilaian. berikut kami uraikan komponen penilaian Tiga tahun

terakhir (2021-2023) sebagaimana dimaksud dalam tabel berikut dibawah ini:

Tabel 5 Hasil Evaluasi Pelaksanaan RBP Tahun 2020–2022

No.	Komponen Penilaian	Bobot	Nilai		
			2020	2021	2022
A	Komponen Pengungkit				
I.	Pemenuhan	20,00	14,62	14,65	14,46
II.	Hasil Antara Area Perubahan	10,00	5,29	6,52	6,62
III.	Reform	30,00	22,40	20,89	20,80
	Total Komponen Pengungkit	60,00	42,31	42,06	41,88
B.	Komponen Hasil				
1.	Akuntabilitas Kinerja & Keuangan	10,00	8,28	8,33	7,99
2.	Kualitas Pelayanan Publik	10,00	9,53	8,90	9,12
3.	Pemerintahan yang Bersih & Bebas KKN	10,00	9,43	8,97	7,56
4.	Kinerja Organisasi	10,00	6,78	9,02	7,04
	Total Komponen Hasil	40,00	34,02	35,22	31,70
	Indeks RBP (Pengungkit + Hasil)	100,00	76,33	77,28	73,59

(Sumber: Kementerian PANRB)

Berdasarkan hasil evaluasi tersebut menunjukkan bahwa, terjadi fluktuasi nilai hasil antara terhadap indikator-indikator yang ada. Beberapa indikator mengalami peningkatan kualitas hasil antara seperti kualitas pengelolaan aset, IKPA, kualitas pelayanan publik dan kepatuhan terhadap

standar pelayanan publik. Sedangkan indikator lainnya terjadi penurunan yaitu profesionalitas ASN, kualitas pengadaan barang dan jasa dan kualitas pengelolaan arsip. Fluktuasi ini juga terjadi pada komponen hasil RBP yang menunjukkan sebagian besar komponen hasil mengalami penurunan kecuali IPKP sebagaimana diuraikan dalam tabel dibawah ini:

Tabel 6 Hasil Evaluasi Komponen Hasil RBP Tahun 2021 dan 2022

Komponen Hasil	Skala	Nilai		Sumber Data
		2021	2022	
Opini BPK	Opini	WTP	WTP	BPK
Nilai SAKIP	0-100	76,10 (BB)	71,29	Kemen PANRB
Indeks Persepsi Kualitas Pelayanan Publik (IPKP)	0-100	89,00	91,20	Kemen PANRB
Indeks Persepsi Anti Korupsi (IPAK)	0-100	89,66	75,60	Survei Penilaian Integritas (SPI) Eksternal oleh KPK
Survei Internal Organisasi	0-100	87,36	78,37	SPI Internal oleh KPK

(Sumber: Kementerian PANRB)

Hasil evaluasi diatas menunjukkan bahwa Polri tetap berupaya untuk mewujudkan tata kelola polri yang lebih baik melalui perbaikan berkelanjutan. Melalui penajaman *Road Map* RBP ini Polri akan meningkatkan kembali pelaksanaan-pelaksanaan Indikator penilaian sehingga turut mendukung posisi Tata Kelola Pemerintahan Indonesia menjadi lebih baik berdasarkan penilaian lembaga-

lembaga internasional. Saat ini, kualitas tata kelola pemerintah Indonesia masih jauh tertinggal berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan seperti

a) Corruption Perception Index (CPI) dari Transparency International.

Pada tahun 2021 Indonesia berada pada peringkat ke-96 dunia dengan skor 38, dan berada pada peringkat ke-5 dalam Association of South East Asian Nations (ASEAN), jauh dibawah Singapura (peringkat ke-4 dunia dengan skor 85), Malaysia, Timor-Leste, dan Vietnam. Pada Tahun 2022 justru semakin memburuk dengan skor 34 dan berada di peringkat 110 dari 180 negara yang disurvei. Kondisi tersebut menunjukan masih banyak hal yang harus diselesaikan dalam kaitannya dengan pemberantasan korupsi dan perwujudan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.

b) Indikator *Ease of Doing Business* (EoDB) Indonesia cenderung stagnan pada peringkat ke-73 dari 190 negara dan berada pada peringkat keenam di ASEAN. Kondisi ini menunjukan bahwa Indonesia belum dapat memberikan pelayanan yang baik bagi investor yang berbisnis atau akan berbisnis di Indonesia. Kondisi tersebut tentu merupakan sebuah ironi mengingat Indonesia merupakan salah satu pasar utama bagi para investor global.

c) Indikator *Government Effectiveness Index* (GEI), Indonesia berada pada peringkat ke-73 dari ke-193 negara dan berada pada peringkat ke-5 di ASEAN. Kondisi ini tentu mencerminkan masih banyaknya permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti: kualitas birokrasi, pelayanan publik, dan kompetensi aparat pemerintah

d) Indikator *E-Government Development Index* (EGDI) oleh United

Nations (UN) E-Government Survey 2022, Indonesia masuk di posisi ke-77 dunia dari 193 negara, naik 11 posisi dari tahun sebelumnya (2021) yang berada di posisi 88. Indonesia masih berada jauh dari negara ASEAN, seperti: Singapura yang berada pada peringkat ke-11 dunia, Malaysia, dan Thailand. Kondisi tersebut tentu mengisyaratkan bahwa masih banyak hal yang tertinggal dalam mewujudkan digital birokrasi di Indonesia.

E. Gambaran Reformasi Birokrasi Polri Sampai Dengan Tahun 2024

1. Kondisi Eksisiting Tujuan Dan Sasasaran RB Polri 2020-2024

Capaian Indeks Reformasi Birokrasi Polri sebagaimana telah diuraikan diatas dinilai belum berdampak langsung pada perbaikan berbagai capaian indikator nasional dan internasional baik yang terkait dengan Pembangunan Nasional, daya saing pemerintahan, maupun pemberantasan korupsi. Salah satu hal yang dianggap berkontribusi pada kondisi tersebut adalah karena tujuan maupun sasaran strategis Reformasi Birokrasi tidak secara langsung dikaitkan dengan berbagai indikator terkait. Meskipun pada Upaya Reformasi Birokrasi belum terlihat penajaman, indikator-indikator tata kelola pemerintahan telah ditetapkan menjadi indikator tujuan Reformasi Birokrasi, namun program dan upaya yang dilakukan tidak mencerminkan upaya yang konkret dan fokus untuk mencapai indikator tersebut. Atas dasar hal tersebut, maka salah satu fokus dalam rekonstruksi reformasi birokrasi ini adalah mempertajam tujuan, sasaran, dan indikatornya agar lebih relevan dan berdampak terhadap Pembangunan

Nasional dan mewujudkan Good Governance, serta lebih mencerminkan penyelesaian atas berbagai isu dan permasalahan khas birokrasi Indonesia.

Secara umum, tujuan dan sasaran akan diarahkan untuk menjawab isu tata Kelola pemerintahan yang belum berkontribusi signifikan dalam capaian Pembangunan Nasional dan mencerminkan Good Governance, masih adanya tindak pidana korupsi yang terjadi, kualitas pelayanan publik yang belum prima, serta ketertinggalan dengan birokrasi negara lain. Strategi yang akan digunakan untuk menjawab isu tersebut adalah dengan mendorong terciptanya birokrasi digital yang lincah, kolaboratif dan akuntabel, didukung dengan budaya birokrasi yang berorientasi kinerja dan pelayanan, serta individu yang lebih profesional.

Untuk menunjukkan efektivitas Reformasi Birokrasi Polri dalam mengungkit Pembangunan Nasional dan meningkatkan kepercayaan masyarakat, maka ditentukanlah indikator tujuan yang berkualitas dampak (*impact*) yaitu terkait peningkatan capaian beberapa indikator Pembangunan Nasional dan daya saing global, dan indikator sasaran yang berkualitas hasil (*outcomes*) yaitu terkait hasil (*outcomes*) dari perbaikan tata kelola pemerintahan (*governance*) pada tingkat intermediate outcomes dan *immediate outcomes* pada aspek-aspek kunci birokrasi. Indikator yang digunakan merupakan ukuran yang dianggap paling reliabel dan relevan untuk mengukur tingkat implementasi dan hasil, bukan sekedar mengukur pemenuhan dan aspek administratif semata. Penajaman indikator juga

dilakukan dengan mendorong sinergi, integrasi, dan penyederhanaan berbagai ukuran keberhasilan untuk menghindari adanya duplikasi pengukuran pada lebih dari satu ukuran keberhasilan dan mendorong ukuran yang berkualitas hasil, bukan proses yang rigid. Sehingga Indikator RBP dapat memenuhi indikator yang *specific, measurable, achievable, relevant, and time-bound (SMART)* dan berorientasi pada hasil (*outcome*).

2. Rekonstruksi Regulasi Reformasi Birokrasi Polri Dalam Upaya Mewujudkan *Good Governance* Yang Berbasis Nilai Keadilan.

Dalam perkembangan pelaksanaan reformasi gelombang pertama, reformasi di bidang birokrasi mengalami ketertinggalan dibanding reformasi di bidang politik, ekonomi, dan hukum. Oleh karena itu, pada tahun 2004, pemerintah telah menegaskan kembali akan pentingnya penerapan prinsip-prinsip *clean government* dan *good governance* yang secara universal diyakini menjadi prinsip yang diperlukan untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, program utama yang dilakukan pemerintah adalah membangun aparatur negara melalui penerapan reformasi birokrasi. Dengan demikian, reformasi birokrasi gelombang pertama pada dasarnya secara bertahap mulai dilaksanakan pada tahun 2004. Pada tahun 2011, seluruh kementerian dan lembaga (K/L) serta pemerintah daerah (Pemda) ditargetkan telah memiliki komitmen dalam melaksanakan proses

reformasi birokrasi. Pada tahun 2014 secara bertahap dan berkelanjutan, K/L dan Pemda telah memiliki kekuatan untuk memulai proses tersebut, sehingga pada tahun 2025, birokrasi pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi dapat diwujudkan²³⁴.

Berkaitan dengan hal tersebut, reformasi birokrasi bermakna sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Selain itu, reformasi birokrasi juga bermakna sebagai sebuah pertarungan besar bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong tantangan abad ke-21. Jika berhasil dilaksanakan dengan baik, reformasi birokrasi akan mencapai tujuan yang diharapkan, di antaranya:

- a) mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan;
- b) menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*;
- c) meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat;
- d) meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi;
- e) meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi;

²³⁴ Indonesia. (2004). Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, 1999(1), 1–5.

- f) menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis ²³⁵.

Visi reformasi birokrasi adalah “Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia”. Visi tersebut menjadi acuan dalam mewujudkan pemerintahan kelas dunia, yaitu pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

Setiap perubahan diharapkan dapat memberikan dampak pada penurunan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, pelaksanaan anggaran yang lebih baik, manfaat program-program pembangunan bagi masyarakat meningkat, kualitas pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik meningkat, produktivitas aparatur meningkat, kesejahteraan pegawai meningkat, dan hasil-hasil pembangunan secara nyata dirasakan seluruh masyarakat. Secara bertahap, upaya tersebut diharapkan akan terus meningkatkan kepercayaan

²³⁵ Indonesia. (2004). Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, 1999(1), 1–5.

masyarakat kepada pemerintah. Kondisi ini akan menjadi profil birokrasi yang diharapkan²³⁶.

Misi Reformasi Birokrasi adalah sebagai berikut :

- 1) membentuk/menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik;
- 2) melakukan penataan dan penguatan organisasi, tata laksana, manajemen sumberdaya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mind set* dan *culture set*.
- 3) mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif;
- 4) mengelola sengketa administratif secara efektif dan efisien.

Tujuan Reformasi Birokrasi adalah untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Adapun area perubahan yang menjadi tujuan reformasi birokrasi meliputi seluruh aspek manajemen pemerintahan, seperti yang dikemukakan pada 295rofe di bawah ini.

²³⁶ Indonesia. (2004). Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, 1999(1), 1-5

Tabel 7 Area Perubahan dan Hasil yang Diharapkan

Area	Hasil yang diharapkan
Organisasi	Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (<i>right sizing</i>)
Tata Laksana	Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i>
Peraturan Perundang-Undangan	Regulasi yang lebih tertib, tidak bertentangan dan kondusif
Sumber Daya Manusia	SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, <i>capable</i> , profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera
Pengawasan	Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme
Akuntabilitas	Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
Pelayanan Publik	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat
Pola Pikir (<i>mind set</i>) dan Budaya Kerja (<i>culture set</i>) aparatur	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

(Sumber : Lampiran Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025)

Adapun berdasarkan lampiran Perpres 81/2010 yang berisi Rencana Umum Reformasi Birokrasi 2010–2025 adalah sebagai berikut.

- 1) Di sinilah arah kebijakan diuraikan secara teknis. Terdapat 3 tahapan reformasi dan indikator keberhasilan, termasuk:

- 2) Tahun 2010–2014: Fondasi awal reformasi (termasuk pembentukan unit integritas).
- 3) Tahun 2015–2019: Konsolidasi dan penguatan sistem (penguatan akuntabilitas dan pengawasan).
- 4) Tahun 2020–2025: Reformasi birokrasi berdampak (peningkatan kepercayaan publik).

Fokus rekonstruksi yang terkait integritas di lampiran:

- 1) Membangun sistem reward and punishment berbasis kinerja dan integritas.
- 2) Peningkatan kualitas pengawasan internal dan eksternal.
- 3) Penerapan kode etik dan perilaku serta sistem pengaduan masyarakat yang responsif.

Rekonstruksi regulasi reformasi birokrasi dalam konteks area perubahan dan hasil yang diharapkan yaitu didalam setiap point perlu adanya capaian dan penegasan hal-hal yang hendak dicapai sehingga tidak ada kekaburan norma. Setiap indicator dalam area perubahan dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.4 Area Perubahan Reformasi Birokrasi Polri



Dalam konteks reformasi birokrasi Polri yang merujuk pada Peraturan Presiden (Perpres) No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi

Birokrasi 2010–2025, aspek integritas sangat berkaitan dengan pilar-pilar utama yang direkonstruksi, terutama dalam area perubahan pola pikir dan budaya kerja, serta penataan sistem manajemen SDM aparatur.

Rekonstruksi yang relevan terhadap integritas:

a. Area Manajemen Perubahan (Change Management)

- 1) Mendorong terbentuknya budaya kerja yang berintegritas tinggi.
- 2) Membangun komitmen seluruh jajaran terhadap reformasi birokrasi.
- 3) Di dalamnya ada pembentukan agen perubahan (change agents) yang menjadi role model integritas.

b. Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur

- 1) Rekonstruksi terhadap sistem rekrutmen, promosi, dan mutasi berbasis merit.
- 2) Sistem ini menjamin bahwa personel Polri yang diangkat atau dipromosikan memiliki kompetensi dan integritas tinggi.
- 3) Fokus pada penilaian kinerja yang transparan dan akuntabel.

c. Penguatan Akuntabilitas Kinerja

- 1) Mengedepankan akuntabilitas dalam setiap pelaksanaan tugas dan fungsi.
- 2) Diukur melalui indikator kinerja utama yang mencakup nilai-nilai integritas dan tanggung jawab jabatan.

d. Pengawasan

- 1) Penguatan sistem pengawasan internal dan eksternal (Itwasum, Propam, Ombudsman).
- 2) Fokus pada pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran etika dan hukum, termasuk pelanggaran integritas seperti korupsi, penyalahgunaan wewenang, dll.

Berdasarkan Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 Sasaran Reformasi Birokrasi adalah :²³⁷

- 1) terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- 2) meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat
- 3) meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi

Untuk mencaoau sasaran Reformasi Birokrasi penulis menyampaikan usulan tambahan dalam Rekonstruksi Regulasi Reformasi Birokrasi Polri adalah sebagai berikut:

- 1) Pembentukan Pendidikan Karakter di Lembaga Pendidikan
- 2) Penguatan sistem pengawasan Organisasi dan penerapan Reward and Punishment

²³⁷ Indonesia. (2004). Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Perpres RI No 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, 1999(1), 1-5

- 3) Membuat system pengawasan lintas sector yang transparan termasuk anggaran dan melibatkan berbagai pihak termasuk masyarakat umum
- 4) Komitmen Bersama dari semua level termasuk dari Pimpinan tertinggi sampai dengan level terendah.
- 5) Pemanfaatan teknologi dalam memberikan informasi dan transparansi dalam segala bidang.

Reformasi Birokrasi Polri merupakan upaya penyempurnaan dan perbaikan sistem birokrasi yang berlaku di lingkungan organisasi Polri yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan masyarakat sebagai obyek pelayanan Polri karena pengaruh lingkungan lokal, global maupun regional dikaitkan dengan tingkat kepuasan masyarakat saat ini yang mengharapkan transparansi, kepastian hukum, kemudahan, keadilan sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan peranan Polri.

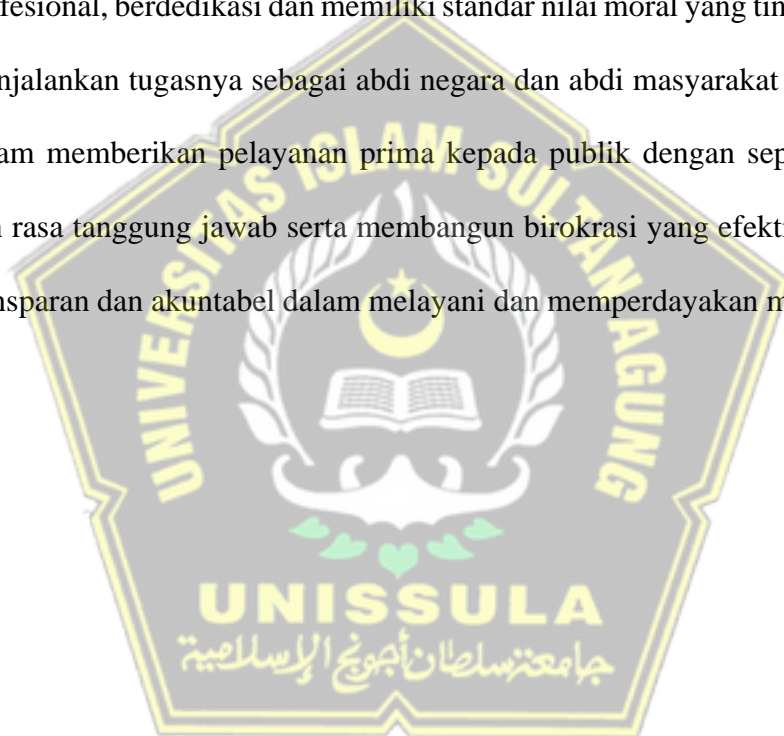
Reformasi Birokrasi dilakukan dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, efektif dan berdaya saing dan mampu mendorong capaian pembangunan nasional, daya saing global dan peningkatan pelayanan publik, sehingga memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat secara cepat, tepat, profesional, serta bersih dari praktik KKN. Mengingat bahwa RB termasuk ke dalam agenda prioritas nasional, maka melalui penajaman RB yang dilakukan, hal tersebut dapat mendukung percepatan pembangunan nasional. Sehingga dengan strategi RB yang baru diharapkan

juga dapat mendorong percepatan capaian sasaran strategis RB dan memberikan dampak langsung kepada masyarakat.

Pelaksanaan RBP memiliki tujuan umum dan tujuan khusus yaitu untuk membangun dan membentuk profil serta perilaku aparatur Polri yang bersih, profesional, bertanggung jawab dan berintegritas tinggi, produktif, serta mampu memberikan pelayanan yang prima kepada publik atau kepada masyarakat. Integritas tinggi tentang perilaku dan pola pikir serta budaya kerja aparatur Polri yang dalam bekerja senantiasa menjaga sikap profesional dan menjunjung tinggi nilai-nilai moralitas yaitu kejujuran, kesetiaan dan komitmen serta menjaga keutuhan pribadi.

Evaluasi reformasi birokrasi merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari siklus pengelolaan reformasi birokrasi. Evaluasi ini akan menjadi pelengkap dari perencanaan dan implementasi kebijakan reformasi birokrasi kementerian/lembaga/ pemerintah daerah yang akan mendorong proses perbaikan berkelanjutan. Untuk memastikan evaluasi terus terjaga kualitas dan efektivitasnya, evaluator perlu terus meningkatkan kapasitasnya dan secara konsisten mengikuti isu-isu bidang reformasi birokrasi yang semakin berkembang dari waktu ke waktu. Hal ini bertujuan agar evaluator dapat lebih memberikan kontribusi untuk perbaikan pelaksanaan reformasi birokrasi di kementerian/lembaga/pemerintah daerah yang menjadi stakeholder utama mereka.

Produktivitas tinggi dan bertanggung jawab merupakan hasil yang optimal yang harus dicapai oleh aparatur polri dari serangkaian program kegiatan yang inovatif, evektif dan efisien dalam mengelola sumber daya yang ada serta ditunjang oleh dedikasi dan etos kerja yang tinggi. Kemampuan memberikan pelayanan yang prima yaitu kepuasan yang dirasakan oleh publik sebagai dampak dari hasil kerja birokrasi yang profesional, berdedikasi dan memiliki standar nilai moral yang tinggi dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat utamanya dalam memberikan pelayanan prima kepada publik dengan sepenuh hati dan rasa tanggung jawab serta membangun birokrasi yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel dalam melayani dan memperdayakan masyarakat



BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan (objek penelitian) dan pembahasan tentang pelaksanaan Program Reformasi Birokrasi Polri dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik Polri dapat disimpulkan sebagai berikut :

- 1) Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Polri dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik belum mencapai target “indicator outcome” yaitu :
 - a) Terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih dan bebas KKN.
 - b) Meningkatnya kualitas pelayanan publik.
 - c) Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Hal ini disebabkan berbagai faktor penghambat/kendala baik faktor polisi (internal) maupun faktor masyarakat (eksternal) yang harus dicarikan solusinya. Adapun solusi yang direkomendasikan dapat terlihat dalam saran yang diajukan.

- 2) Kualitas Pelayanan Polri

Kualitas Pelayanan Polri Polda Jabar belum Prima dengan berbagai indikator yaitu terwujudnya kemampuan lembaga dalam memberikan pelayanan prima. Polisi yang akuntabel, responsif dan efisien dan berorientasi pada pelayanan masih sangat sedikit jumlahnya.

Hal ini disebabkan berbagai faktor penghambat/kendala baik faktor polisi (internal) maupun faktor masyarakat (ekternal) yang harus dicarikan solusinya. Adapun solusi yang direkomendasikan dapat terlihat dalam saran yang diajukan.

3) Kapasitas dan akuntabilitas kinerja Polri

Kapasitas dan akuntabilitas kinerja Polri masih rendah belum sesuai dengan indicator outcomes yaitu terwujudnya polisi yang professional, modern dan terpercaya. Hal ini disebabkan berbagai faktor penghambat/kendala baik faktor polisi (internal) maupun faktor masyarakat (ekternal) yang harus dicarikan solusinya. Adapun solusi yang direkomendasikan dapat terlihat dalam saran yang diajukan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas agar lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia secara terus menerus melaksanakan pembenahan, pemberdayaan, penguatan dan perubahan-perubahan (*reform*), melaksanakan Reformasi Birokrasi Polri dalam meningkatkan kualitas pelayanan Polri terhadap masyarakat, agar menjadi prima yang pada gilirannya akan

menumbuhkembangkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pelaksanaan tupoksi Polri.

Dalam hal ini saran spesifik sebagai berikut :

a. Saran Akademis

- 1) Program Reformasi Kultural di lingkungan Polri perlu dilanjutkan dan ditingkatkan sesuai dengan target tahun 2015 – 2025 untuk mencapai keunggulan (strive for exelence). Hal inipun berkesesuaian dan dilandasi dengan visi, misi Polri.
- 2) Pelayanan Polri harus mengacu kepada dimensi tolok ukur kualitas, yaitu: Tangibles, Reability, Responsiveness, Competence, Courtesy, Credibility, Security, Acces, Communications dan Understanding.
- 3) Pelayanan Polri harus akuntabel, responsif, efisien dan berorientasi pada pelayanan dengan memperhatikan akurasi pelayanan, kesopanan, dan keramahan dalam pelayanan, pertanggung jawaban, kelengkapan, kemudahan dalam mendapatkan pelayanan, variasi model pelayanan, pelayanan yang tulus serta kenyamanan masyarakat dalam memperoleh pelayanan.
- 4) Seluruh anggota Polisi dari atas sampai pangkat terendah harus benar-benar memahami seluruhnya tentang, Visi, Misi, Tujuan,

Tupoksi, Kebijakan-kebijakan Pimpinan, Kode Etik/Pedoman Hidup dengan Pedoman Kerja (Tribrata dan Catur Prasetya).

- 5) Sikap yang melayani, responsif, transparan, akuntabel, efisien dan berorientasi pada pelayanan dalam pelaksanaan tupoksi harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat.

b. Saran Praktis

- 1) Agar kepercayaan masyarakat terhadap Polri tumbuh/berkembang dan meningkat, segenap anggota Polri harus bertekad dengan sepenuh hati dan ikhlas memenuhi 10 Perilaku Polri yang diharapkan masyarakat dan meninggalkan/tidak melakukan 10 perilaku yang dibenci masyarakat.
- 2) Agar setiap kasatwil/kasatker senantiasa melakukan pembinaan anggota agar menjadi polisi yang melayani, Polisi yang proaktif, Polisi yang transparan dan Polisi yang akuntabel (amanah), responsif, efisien dan berorientasi pada pelayanan. Kasatwil/Kasatker pun harus menjadikan dirinya layak untuk menjadi panutan/diteladani anggota, memberikan pelayanan yang adil dalam pembinaan karier anggota, tidak pilih kasih dan menghilangkan penilaian subyektivitas (ABS, like and dislike dan sebagainya).
- 3) Kasatwil/Kasatker harus mau dan mampu menjadikan dirinya sebagai :
“Pemimpin Pelayan dengan 10 Ciri; (1) mendengarkan, (2) empati, (3) menyembuhkan, (4) kesadaran diri, (5) persuasif, (6) Konseptualis, (7)

kepemimpinan meramalkan, (8) Kemampuan melayani, (9) Komitmen pertumbuhan manusia, (10) membangun masyarakat. (Sedarmayanti, 2009).

4) Slogan-slogan Polri (Polri Sahabat Rakyat, 3S : Senyum, Sapa, Salam, Kami Siap Melayani Anda, dsb.) harus terwujud dan dapat dirasakan masyarakat.

5) Memasyarakatkan perpolisian, mempolisikan masyarakat dan mempolisikan tiap anggota polisi.

6) Kembali ke Jati Diri Polri dengan cara pengucapan Tri Brata dan Catur Prasetya pada setiap upacara dan/atau Apel, dengan harapan tidak hanya sekedar hapal mengucapkan tetapi harus dihayati dan dilaksanakan dalam setiap melaksanakan tugas.

c. Saran Kebijakan :

1) Pemerintah (Eksekutif dan Legislatif) perlu mendorong agar Polri menuju Sipil segera terwujud tanpa adanya tarik-menarik dari instansi lain. Polri harus tetap berada di bawah Presiden.

2) Pemerintah perlu mempertahankan “Semangat kemandirian Polri” dalam pelaksanaan tupoksinya; harkamtibmas; penegakan hukum; memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat, demi terciptanya keamanan dalam Negeri sebagai salah satu syarat keberhasilan pembangunan nasional melalui regulasi Kepolisian.

- 3) Peningkatan dukungan anggaran perlu menjadi perhatian pemerintah, terutama peningkatan anggaran pendidikan, anggaran operasional dan peningkatan kesejahteraan anggota Polri. Anggaran penelitian oleh Litbang Polri perlu ditingkatkan.
- 4) Pimpinan Polri perlu melakukan inovasi-inovasi dan terobosan kreatif untuk melaksanakan reformasi kultural Polri yaitu dengan melakukan perubahan pola pikir dan budaya kerja dari antagonis menjadi protagonist, reaktif menjadi proaktif, legalitas menjadi legitimitas, elitis menjadi populis, arogan menjadi humanis, otoriter menjadi demokratis, akuntabilitas vertikal menjadi akuntabilitas publik, dan monologis menjadi dialogis.
- 5) Perlu dipertimbangkan untuk melakukan pergeseran paradigma dari organisasi birokrasi yang cenderung mekanistik menuju organisasi organik yang lebih merespon kompleksitas dan adaptif terhadap tuntutan lingkungan organisasi guna meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat di Polda Jabar.
- 6) Resolusi pimpinan Polri tahun 2015-2025 "Strive for Excelent" segera diwujudkan terutama reformasi bidang kultural, agar Polri yang profesional, modern, dan terpercaya dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU/LITERATUR

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Alwi Hasan. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Arikunto, Suharsimi. 2003. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Aris Santoso, dkk. 2009. *Hoegeng: Oase Menyejukkan di Tengah Perilaku Korupsi para Pemimpin Bangsa*. Yogyakarta: Bentang Pustaka.
- Aspinall, Edward & Fealy, Greg (eds). 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*. Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Asshidique, Jimly. 2021. “Memperkenalkan Peradilan Etik.” *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* Vol. 1 No. 1.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1982. *Administrasi dan Manajemen Umum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bache, I. & Flinders, M.V., 2004. *Themes and Issues in Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Bevir, Mark. 2011. *Good Governance: Global Perspective*. London: Routledge.
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1974. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

- Cotterrell, Roger. 1992. *Sociology of Law: An Introduction*. London: Butterworths.
- Crouch, Harold. 1988. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Crouch, Harold. 2007. *The Army and Politics in Indonesia*. Singapore: Equinox Publishing.
- Darmadi, Sukidin Damai. 2011. *Administrasi Publik*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Denzin, Norman K., & Lincoln, Y. S. 2011. *The Sage Handbook Of Qualitative Research* (Edisi Ketiga). Diterjemahkan oleh Dariyatno. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Djatmika, Wik. 2006. *Di bawah Panji-Panji Tribhata*. Jakarta: PTIK Pers.
- Djamin, Awaloeddin. 1999. *Menuju Polri Mandiri yang Profesional*. Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia.
- Djamin, Awaloeddin. 2006. *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia: dari Zaman Kuno sampai Sekarang*. Jakarta: Kepolisian RI.
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Budaya Paternalisme dalam Birokrasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: UGM.
- Effendi, Sofian. 2006. *Good Governance: Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press.

Effendy, Marwan. 2014. Teori Hukum. Materi Kuliah Program Doktor, FH Universitas Airlangga.

Erlyn Indarti. 2010. Diskresi dan Paradigma: Suatu Telaah Filsafat Hukum. Pidato
Guru Besar FH UNDIP, Semarang.

Foucault, Michel. 1995. Discipline and Punish: The Birth of the Prison. New
York: Vintage Books.

Friedrich, Carl Joachim. 2004. Filsafat Hukum Perspektif Historis. Bandung:
Nuansa dan Nusamedia.

Friedman, Lawrence M. 1975. The Legal System: A Social Science Perspective.
New York: Russell Sage Foundation.

Gibson, dkk. 1992. Organisasi, Perilaku, Struktur dan Proses. Jakarta: Erlangga.

Gismar, Abdul Malik dan Hidayat, Syarif (Editor). 2010. Reformasi Setengah Matang. Bandung: Hikmah.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. 2011. "Kontroversi Paradigmatik." Dalam The
Sage Handbook of Qualitative Research, Pustaka Pelajar.

Hadiz, Vedi R. 2010. Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia. Stanford:
Stanford University Press.

Hardiyansyah. 2011. Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan
Implementasinya. Yogyakarta: Gava Media.

Hasan, Alwi. 2007. Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat. Jakarta: Balai
Pustaka.

Indarti, Erlyn. 2000. "Paradigma: Jati Diri Cendekia." Makalah Diskusi PDIH

UNDIP, 1 November.

Kaloh, Johanis. 2009. Kepemimpinan Kepala Daerah. Jakarta: Sinar Grafika.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1996. Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka.

Keban, Yermias. 2004. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Jogjakarta:

Grava Media.

Kumorotomo, Wahyudi. 1992. Etika Administrasi Negara. Jakarta: Rajawali Pers.

..... Wahyudi. 2005. Akuntabilitas Birokrasi Publik. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.

Litchfield, Edward. 1956. Notes on a General Theory of Administration. Administrative Science Quarterly No. 1.

Lukes, Steven. 2005. Power: A Radical View. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.

Mahfud MD. 2019. "Membangun Hukum yang Responsif dan Aspiratif." Jurnal

Hukum dan Peradilan, 8(1), 1–16.

Marbun, S.F., dkk. 2004. Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII Press.

Marzuki, Peter Mahmud. 2015. Penelitian Hukum (Edisi Revisi). Jakarta: Prenadamedia.

Nugroho, Riant. 2011. Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan,

Manajemen Kebijakan. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Pfiffner, John, & Presthus, Robert V. 1960. Public Administration. New York: Ronald Press.

Polda Jawa Barat. 2013. Laporan Kesatuan Bidang Pembinaan.

Prasojo, Eko. 2010. Reformasi Birokrasi di Indonesia: Antara Harapan dan Kenyataan. Jakarta: UI Press.

Qardhawi, Yusuf. 2014. Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih. Tasikmalaya: Al-Fiqh Al-Islâmî.

Rahardjo, Satjipto. 2007. Membangun Polisi Sipil. Jakarta: Kompas.

....., Satjipto. 2008. Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan Rakyat. Jakarta: Kompas.

Rawls, John. 1971. A Theory of Justice. Cambridge: Harvard University Press.

....., John. 2011. Teori Keadilan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Renner, Karl. 2009. The Institutions of Private Law and Their Social Functions. London: Routledge.

Robins, Stephen P. 1996. Organizational Behavior. Jakarta: Prenhallindo.

....., Stephen P. 2002. Prinsip-prinsip Perilaku Organisasi. Jakarta: Erlangga.

Said, M. Mas'ud. 2007. Birokrasi di Negara Birokratis. Malang: UMM Press.

Sandel, Michael J. 2009. Justice: What's the Right Thing to Do? New York: Farrar, Straus and Giroux.

Selznick, Philip. 1992. The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community. University of California Press.

Siagian, Sondang P. 1994. Patologi Birokrasi. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Suparno, Basuki Agus. 2012. Reformasi dan Jatuhnya Suharto. Jakarta: Kompas Media Nusantara.

Sutanto (Kapolri). 2006. Buku Panduan tentang HAM untuk Anggota Polri. Jakarta: Mabes Polri.

Suyono, Yoyok Ucu. 2014. Hukum Kepolisian: Kedudukan Polri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945. Yogyakarta: Laksbang Grafika.

Tim Penyusun. 2006. Buku Panduan tentang Hak Asasi Manusia untuk Anggota Polri. Jakarta: IOM–Lemdiklat Polri.

Trubek, David. 1984. "Where the Action Is: Critical Legal Studies and Empiricism." Stanford Law Review, 36(1): 575–622.

Van Apeldoorn, L. J. 1996. Pengantar Ilmu Hukum (Cet. XXVI). Jakarta: Pradnya Paramita.

Wahid, Abdurrahman. 2006. Gus Dur: The Authorized Biography. Jakarta: The Wahid Institute.

Weber, Max. 1978. Economy and Society: An Outline of Interpretive

Sociology.

Berkeley: University of California Press.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN/REGULASI

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D, Pasal 28I ayat (4), Pasal 28H ayat (2).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Lingkungan POLRI.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016.

Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025.

Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE).

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Kepegawaian Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Kapolri Nomor 2 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pengendalian Intern di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Kapolri Nomor 3 Tahun 2018 tentang Promosi Jabatan di Lingkungan POLRI.

Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.

Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 25 Tahun 2020 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2020–2024.

Ketetapan MPR RI Nomor VI dan VII Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Percepatan Reformasi Birokrasi.

Republik Indonesia. 2002. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002. Bandung: FM Fokusmedia.

Republik Indonesia. 2008. Himpunan Undang-Undang Informasi Publik. Jakarta: Asa Mandiri.

Republik Indonesia. 2009. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Bandung: FM Fokusmedia.

Redaksi Sinar Grafika. 2011. KUHP dan KUHP. Jakarta: Sinar Grafika.

Kepolisian Republik Indonesia. 2003. Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No.Pol.: KEP/32/VII/2003.

Kepolisian Republik Indonesia. 2006. Peraturan Kapolri Nomor 7 Tahun 2006.

Kepolisian Republik Indonesia. 2006. Peraturan Kapolri Nomor 8 Tahun 2006.

Kepolisian Republik Indonesia. 2006. SK Kapolri Nopol.: Skep/431/VII/2006.

Kepolisian Republik Indonesia. 2012. Peraturan Kapolri Nomor 19 Tahun 2012.

Tim Penyusun. 2005. Manual Community Policing. Jakarta: IOM–Lemdiklat Polri.

C. DISERTASI/JURNAL

Ardhi Yunatha, Gesied Eka. 2010. Analisis Pelaksanaan Rekontruksi dalam Proses Penyidikan. Skripsi. Universitas Sebelas Maret.

Indarti, Erlyn. 2000. "Paradigma: Jati Diri Cendekia." Majalah Hukum UNDIP, Masalah-Masalah Hukum, Vol. XXX, No. 3.

Kasim, Azhar. 2013. "Bureaucratic Reform and Dynamic Governance."

International Journal of Administrative Science & Organization, 20(1), 19–20.

Mahfud MD. 2019. "Membangun Hukum yang Responsif dan Aspiratif." Jurnal Hukum dan Peradilan, 8(1), 1–16.

Pan Mohamad Faiz. 2008. "Teori Keadilan John Rawls." Jurnal Konstitusi, Vol. 6 No. 1, h.135.

Prasetyo Budi, Hakim A., Zauhar S., & Mardiyono. 2015. "Understanding of Local Bureaucratic Apparatus." IJMAS, 2(05), 27–34.

Prijandono, Didik Tatok. 2009. "Polri Luncurkan INAFIS." Jagratara, Edisi XLV.

....., Didik Tatok. 2009. "Mencapai Target Trust Building." Jagratara, Edisi XLVI.

Rismayadi, Deris. 2018. Akuntabilitas dan Transparansi Pelayanan Publik. Universitas Galuh Ciamis.

Santoso, B. 2022. "Transformasi SPKT Menuju Pelayanan Publik Modern." Jurnal Reformasi Birokrasi, 5(1).

Smith, L.M. 2022. Community Participation in Police Oversight: A Global Perspective.

Satria, Arif. 2015. "Security Sector Reform." Jurnal Keamanan Nasional, 1(2).

Simonson, J., 2020. Police reform through a power lens. Yale Law Journal, 130.

Sklansky, D.A., 2022. Police reform in divided times. American Journal of Law and Equality, 2.

Syamsudin, M. 2018. "Tumpang Tindih Peraturan." Jurnal Legislasi Indonesia, 15(2), 147–162.

Thompson, J. & Payne, B., 2019. Towards professionalism and police legitimacy? An examination of the education and training reforms of the police in the Republic of Ireland. Education Sciences, 9(3),

Tatok Prijandono, Didik. 2009. "Mencapai Target Trust Building." Jagratara, Edisi XLVI.

UNDP. 1997. Governance for Sustainable Human Development.

..... 2022. Governance for Sustainable Development.

Yunatha, Ardhi Gesied Eka. 2010. Analisis Pelaksanaan Rekontruksi Dalam Penyidikan. Skripsi. UNS.

D. INTERNET

Arie Firdaus & Tria Dianti. 2024. "KontraS: Angka Penyiksaan Aparat terhadap Anak Meningkat." <https://www.benarnews.org/...>

Hukumonline.com. 2025. “Tingkat Kepercayaan Publik Terhadap Lembaga Hukum.” <https://www.hukumonline.com/...>

Kementerian PANRB. 2021. “Penghargaan WBK dan WBBM.” <https://menpan.go.id>

Kementerian PANRB. 2022. “Penghargaan Pelayanan Prima.” <https://www.menpan.go.id>

Komnas Perempuan. 2022. “Siaran Pers Hari Bhayangkara.” <https://komnasperempuan.go.id/...>

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). 2022. Catatan Akhir Tahun Laporan Konflik Agraria. <https://kpa.or.id>

Tribrata News Polri. 2024. “23 Satker Dapat Predikat WBK/WBBM.” <https://tribratanews.polri.go.id>

gpswisataindonesia.blokspot.com

www.ditreskrimpoldajabar

www.polri.go.id/-pembpol/tantangan.php

<https://presisi.polri.go.id/>

<https://jdih.menpan.go.id/peraturan/permenpanrb-25-2020>

<https://www.hukumonline.com/berita/a/tingkat-kepercayaan-publik-terhadap-lembaga-hukum--kejagung-tertinggi-lt65afca1bbb519/>

