

[Type text]

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Model Administrasi Peradilan di Indonesia

Sistem peradilan pidana adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan, dengan tujuan mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana dan mengusahakan mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.<sup>1</sup>

Sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utamanya, baik hukum pidana materil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana. Namun demikian kelembagaan substansial ini harus dilihat dalam kerangka atau konteks sosial. Sifatnya yang terlalu formal apabila dilandasi hanya untuk kepentingan kepastian hukum saja akan membawa bencana berupa ketidakadilan. Dengan demikian demi apa yang dikatakan sebagai *precise justice*, maka ukuran-ukuran

---

<sup>1</sup> Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas - Batas Toleransi)*. Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum. Jakarta. 1994. hlm.34

[Type text]

yang bersifat materiil, yang nyata-nyata dilandasi oleh asas-asas keadilan yang bersifat umum benar-benar harus diperhatikan dalam penegakan hukum.<sup>2</sup>

Sistem peradilan pidana pelaksanaan dan penyelenggaraan penegakan hukum pidana melibatkan badan-badan yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri. Badan-badan tersebut yaitu kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Dalam kerangka kerja sistematis ini tindakan badan yang satu akan berpengaruh pada badan yang lainnya. Instansi-instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dalam bidang dan wewenangnya.

Pandangan penyelenggaraan tata hukum pidana demikian itu disebut model kemudi (*stuur model*). Jadi kalau polisi misalnya hanya memarahi orang yang melanggar peraturan lalu lintas dan tidak membuat proses verbal dan meneruskan perkaranya ke Kejaksaan, itu sebenarnya merupakan suatu keputusan penetapan hukum. Demikian pula keputusan Kejaksaan untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang di muka pengadilan. Ini semua adalah bagian-bagian dari kegiatan dalam rangka penegakan hukum, atau dalam suasana kriminologi disebut *crime control* suatu prinsip dalam penanggulangan kejahatan ini ialah bahwa tindakan-tindakan itu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Selanjutnya tampak pula, bahwa sistem peradilan pidana melibatkan penegakan hukum pidana, baik hukum pidana substantif, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana, dalam bentuk yang bersifat preventif, represif maupun kuratif. Dengan demikian akan nampak keterkaitan dan saling ketergantungan

---

<sup>2</sup> Romli Atmasasmita. *Sistem Peradilan Pidana*. Binacipta. Bandung. 1996. hlm. 2

<sup>3</sup> Sudarto. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Alumni. Bandung. 1986. hlm. 7

[Type text]

antar subsistem peradilan pidana yakni lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.

Sistem peradilan pidana merupakan arti seperangkat elemen yang secara terpadu bekerja untuk mencapai suatu tujuan, maupun sebagai *abstract system* dalam arti gagasan-gagasan yang merupakan susunan yang teratur yang satu sama lain berada dalam ketergantungan. Dalam sistem peradilan pidana dikenal tiga bentuk pendekatan, yaitu:

- a. Pendekatan Normatif  
Pendekatan normatif memandang keempat aparatur penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga keempat aparatur tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata.
- b. Pendekatan administratif  
Pendekatan administratif memandang keempat aparatur penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horizontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut. Sistem yang dipergunakan adalah sistem administrasi.
- c. Pendekatan sosial  
Pendekatan administratif memandang keempat aparatur penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggungjawab atas keberhasilan atau ketidak berhasilan dari keempat aparatur penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya. Sistem yang dipergunakan adalah sistem sosial.<sup>4</sup>

Komponen-komponen yang bekerja sama dalam sistem ini dikenal dalam lingkup praktik penegakan hukum, terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Empat komponen ini diharapkan bekerja sama membentuk suatu *integrated criminal justice system*.

---

<sup>4</sup> Romli Atmasasmita. *Sistem Peradilan Pidana*. Binacipta. Bandung. 1996. hlm. 6

[Type text]

*Integrated criminal justice system* adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam:

- a. Sinkronisasi struktural adalah keserempakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum.
- b. Sinkronisasi substansial adalah keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif.
- c. Sinkronisasi kultural adalah keserempakan dan keselarasan dalam maghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.<sup>5</sup>

Keselarasan dan keterkaitan antara subsistem yang satu dengan yang lainnya merupakan mata rantai dalam satu kesatuan. Setiap masalah dalam salah satu subsistem, akan menimbulkan dampak pada subsistem-subsistem yang lainnya. Demikian pula reaksi yang timbul sebagai akibat kesalahan pada salah satu subsistem akan menimbulkan dampak kembali pada subsistem lainnya. Keterpaduan antara subsistem itu dapat diperoleh bila masing-masing subsistem menjadikan kebijakan kriminal sebagai pedoman kerjanya. Oleh karena itu komponen-komponen sistem peradilan pidana, tidak boleh bekerja tanpa diarahkan oleh kebijakan kriminal.

Komponen sistem peradilan pidana sebagai salah satu pendukung atau instrumen dari suatu kebijakan kriminal, termasuk pembuat undang-undang. Oleh karena peran pembuat undang-undang sangat menentukan dalam politik kriminal (*criminal policy*) yaitu menentukan arah kebijakan hukum pidana dan hukum pelaksanaan pidana yang hendak ditempuh dan sekaligus menjadi tujuan dari penegakan hukum. Dalam cakupannya yang demikian, maka sistem peradilan pidana (*criminal policy system*) harus dilihat sebagai *the network of court and*

---

<sup>5</sup> *Ibid.* hlm. 7

[Type text]

*tribunals which deal with criminal law and its enforcement.* (jaringan peradilan pidana dalam mekanisme hukum pidana dan penegakan hukum)<sup>6</sup>

Pemahaman pengertian sistem dalam hal ini harus dilihat dalam konteks baik sebagai *physical system* dalam arti seperangkat elemen yang secara terpadu bekerja untuk mencapai suatu tujuan, maupun sebagai *abstract system* dalam arti gagasan-gagasan yang merupakan susunan yang teratur yang satu sama lain berada dalam ketergantungan.<sup>7</sup>

Setiap sistem hukum menunjukkan empat unsur dasar, yaitu: pranata peraturan, proses penyelenggaraan hukum, prosedur pemberian keputusan oleh pengadilan dan lembaga penegakan hukum. Dalam hal ini pendekatan pengembangan terhadap sistem hukum menekankan pada beberapa hal, yaitu: bertambah meningkatnya diferensiasi internal dari keempat unsur dasar sistem hukum tersebut, menyangkut perangkat peraturan, penerapan peraturan, pengadilan dan penegakan hukum serta pengaruh diferensiasi lembaga dalam masyarakat terhadap unsur-unsur dasar tersebut.<sup>8</sup>

Penegakan hukum dapat menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modernisasi dan globalisasi saat ini dapat terlaksana, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moralitas sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai aktual di dalam masyarakat beradab. Sebagai suatu proses kegiatan yang meliputi berbagai pihak termasuk masyarakat dalam kerangka pencapaian tujuan, adalah keharusan untuk melihat penegakan hukum pidana sebagai sistem peradilan pidana.

---

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm. 8

<sup>7</sup> Romli Atmasasmita. *Sistem Peradilan Pidana*. Binacipta. Bandung. 1996. hlm. 9

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 10

[Type text]

Kebijakan Kriminal yang dalam kepustakaan asing sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal policy*, atau *strafrechtspolitik* adalah suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan melalui penegakan hukum pidana, yang rasional yaitu memenuhi rasa keadilan dan daya guna. Dalam rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana maupun non hukum pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apabila sarana pidana dipanggil untuk menanggulangi kejahatan, berarti akan dilaksanakan politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>9</sup>

Faktor penegak hukum dalam hal ini menempati titik sentral, karena undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilakukan oleh penegak hukum, dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat. Penegakan hukum yang baik ialah apabila sistem peradilan pidana bekerja secara obyektif dan tidak bersifat memihak serta memperhatikan dan mempertimbangkan secara seksama nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut tampak dalam wujud reaksi masyarakat terhadap setiap kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparat penegak hukum. Dalam konteks penegakan hukum yang mempergunakan pendekatan sistem, terdapat hubungan pengaruh timbal balik yang signifikan antara perkembangan

---

<sup>9</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Alumni.Bandung. 1986. hlm. 22-23

[Type text]

kejahatan yang bersifat multidimensi dan kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnya penegak hukum.

Administrasi peradilan bisa bermakna ganda. Pertama, bisa diartikan sebagai *court administration*, dalam arti pengelolaan yang berkaitan dengan organisasi, administrasi dan pengaturan finansial badan-badan peradilan. Kedua, dalam arti *administration of justice* yang mencakup proses penanganan perkara (*caseflow management*) dan prosedur serta praktek litigasi dalam kerangka kekuasaan mengadili (*judicial power*).

Kekuasaan mengadili ini berhubungan erat dengan proses penegakan hukum. Dua makna tersebut berkaitan erat dengan kesatuan tanggung jawab yudisial yang mengandung tiga dimensi yaitu: (a) tanggung jawab administratif yang menuntut kualitas pengelolaan organisasi, administrasi dan pengaturan finansial; (b) tanggung jawab prosedural yang menuntut ketelitian atau akurasi hukum acarayang digunakan; dan (c) tanggung jawab substantif yang yang berhubungan dengan ketepatan pengkaitan antara fakta dan hukum yang berlaku. Tanggung jawab mengandung dimensi hal-hal yang harus dipertanggungjawabkan atau akuntabilitas yang bisa bersifat responsif (peka terhadap kebutuhan masyarakat), bersifat representatif (yang menuntut sikap jujur dan tidak diskriminatif) dan bersifat ekonomis (kesadaran adanya pengawasan publik, khususnya berkaitan dengan dana-dana masyarakat yang digunakan).

Pada era reformasi, kewenangan penguasaan dua dimensi makna administrasi peradilan di atas sangat dipersoalkan (sampai saat ini implementasinya belum selesai) sebab berkaitan dengan kebiasaan kekuasaan di era Orde Baru yang sering

[Type text]

mengooptasi kekuasaan kehakiman sehingga tidak pernah tumbuh sebagai lembaga independen. Padahal, independensinya lembaga kehakiman di negara manapun merupakan salah satu ukuran yang paling menonjol untuk melihat apakah sebuah sistem kekuasaan demokratis atau otoriter.

Administrasi peradilan dalam proses perkara pidana yang saat ini berlaku di Indonesia mengandung konsep yaitu tertib administrasi yang harus dilaksanakan berkaitan dengan jalannya kasus tindak pidana dari tahap penyelidikan sampai dengan tahap pelaksanaan putusan dalam sistem peradilan pidana, dan kedua; *administration of justice* yang dalam hal ini dapat berarti segala hal yang mencakup tertib hukum pidana formil dan materiil yang harus dipatuhi dalam proses penanganan perkara dan tata cara serta praktek litigasi

Dua makna yang terkandung di dalam pengertian administrasi peradilan tersebut sangat berkaitan erat dengan kesatuan tanggung jawab yudisial (*judicial responsibility*) yang mengandung tiga dimensi pertanggungjawaban, yaitu:

- a. Tanggung jawab administrasi (*administrative responsibility*);
- b. Tanggung jawab prosedural (*procedural responsibility*), yang menuntut ketelitian atau akurasi hukum acara yang dipergunakan;
- c. Tanggung jawab substansi (*substantif responsibility*), yang berhubungan dengan ketepatan pengkaitan antara fakta dan hukum yang berlaku.<sup>10</sup>

Berdasarkan pemahaman tentang administrasi tersebut, maka untuk mencapai tujuan yang demikian diperlukan suatu sistem dan manajemen yang mengatur sistem tersebut, terutama dalam hal ini berkaitan dengan wacana yang mengemuka yaitu mengenai penegakan hukum, khususnya hukum pidana. Dan

---

<sup>10</sup> Eva Achjani Zulfa, *Keadilan Restoratif di Indonesia*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia Jakarta, 2009, hlm.16-17



[Type text]

karena yang menjadi fokus perhatian tidak termasuk badan-badan di luar tugas penyelidikan, penyidikan, penuntutan, persidangan dan pemasyarakatan atau yang lebih dikenal dengan tugas peradilan pidana, maka kemudian munculah istilah sistem peradilan pidana.

## **B. Urgensi Administrasi Peradilan Untuk Mewujudkan Keadilan**

Terdapat tiga tujuan untuk melakukan reformasi antara lain:

1. Penghematan (*to save money*)  
Terjadinya krisis ekonomi yang melanda dunia yang memaksa pemerintah untuk melakukan gerakan pemangkasan anggaran (*scissors movement*). Pemangkasan anggaran ini dilakukan karena meningkatnya dana yang dikeluarkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*welfare cost*) sedangkan kesempatan untuk menarik pajak baru dari masyarakat menipis.
2. Pemangkasan pengeluaran publik merupakan agenda utama dari pemerintahan. Keinginan untuk memperbaiki kinerja sektor publik. Beberapa pejabat politik dan pejabat pemerintah percaya bahwa dengan meningkatkan kinerja sektor publik, dapat membantu pemerintah untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang pada akhirnya akan meningkatkan legitimasi pemerintah. Upaya-upaya yang dapat dilakukan dengan meningkatkan kualitas layanan dan produktivitas.
3. Menemukan mekanisme baru bagi akuntabilitas publik, hal ini disebabkan adanya berbagai pola berbeda yang digunakan pejabat pemerintah dan aktor politik dalam melakukan pertanggungjawaban terhadap publik.<sup>11</sup>

Selain itu terdapat tiga tujuan dilakukannya reformasi administrasi antara lain:

1. Penyempurnaan Tatahan (*improved order*)  
Keteraturan atau order merupakan kebajikan yang melekat dalam pemerintahan. Apabila yang ingin dituju adalah penyempurnaan tatanan, mau tidak mau reformasi harus diorientasikan pada penataan prosedur dan kontrol. Yang sangat diperlukan oleh administrator dalam era baru ini adalah menghadang agen pembaru. Sebagai konsekuensi logisnya maka birokrasi yang kokoh dan tegar perlu segera dibangun. Tipe reformasi yang dilakukan dengan penyempurnaan tatanan disebut dengan reformasi prosedural (*procedural reform*).

---

<sup>11</sup> Himawan Aly, *Pokok-Pokok Reformasi Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta. 2007.hlm.21

[Type text]

2. Penyempurnaan Metode (*improved method*)

Penyempurnaan yang dilakukan adalah dalam bidang teknis dan metode kerja. Teknik dan metode yang baru ini dapat dikatakan bermanfaat bila bisa mencapai tujuan-tujuan yang lebih luas. Apabila tujuan dari reformasi administrasi diartikulasikan dengan baik dan secara efektif diterjemahkan ke dalam berbagai program aksi yang nyata, penyempurnaan metode akan memperbaiki implementasi program, yang pada akhirnya akan meningkatkan realisasi pencapaian tujuan. Tipe reformasi yang dilakukan dengan penyempurnaan metode disebut dengan reformasi teknis (*technical reform*).

3. Penyempurnaan Kinerja (*improved performance*)

Penyempurnaan kinerja lebih bernuansa tujuan dalam substansi program kerjanya dari pada penyempurnaan keteraturan maupun penyempurnaan metode teknis administratif. Fokus utamanya adalah pada pergeseran dari bentuk ke substansi, pergeseran dari efisiensi dan ekonomis ke efektifitas kerja, pergeseran dari kecakapan birokrasi ke kesejahteraan masyarakat. Tipe reformasi yang dilakukan dengan penyempurnaan kinerja disebut dengan reformasi program (*programmatic reform*)<sup>12</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa secara umum tujuan reformasi administrasi adalah untuk meningkatkan kinerja (*performance*) organisasi. Sedangkan reformasi administrasi pengadilan adalah suatu upaya untuk memperbaharui sistem dan kinerja peradilan dalam rangka penegakan hukum dan keadilan.

Reformasi administrasi pengadilan menjadi satu langkah yang penting untuk ditempuh. Perbaikan di segala lini menjadi sangat dibutuhkan. Peneliti beranggapan bahwa keberadaan aparat hukum yang bermoral dan membutuhkan pengawasan dari masyarakat luas sebagai sistem kontrol dan pengingat bagi kinerja aparat hukum. Selain itu peran pemerintah dan kepemimpinan juga akan menjadi penentu tegaknya reformasi peradilan. *Frame* berfikir inilah yang akan menjadi acuan bagi peneliti untuk mengadakan penelitian tentang reformasi

---

<sup>12</sup> Salim Basyaril, *Reformasi Administrasi dan Birokrasi Peradilan*, Penerbit FHUI, Jakarta.2005 hlm.53

[Type text]

administrasi pengadilan dalam mewujudkan peradilan yang bebas dan bersih dari KKN.

Urgensi administrasi peradilan dapat mendukung prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka dan berhasil mempromosikan serta melindungi HAM dalam administrasi peradilan pidana. Menyadari di masa lalu MA boleh dikatakan telah mengalami kerusakan sistemik, maka usaha untuk memperbaikinya harus dilakukan secara sistemik pula guna menyongsong dua wewenang yang dimasa datang akan berada di bawah kekuasaannya. Selanjutnya dalam ruang lingkup pemahaman administrasi peradilan sebagai *administration of justice* maka pengamanan harus dilakukan dengan melakukan kriminalisasi terhadap beberapa perbuatan yang dapat mencederai integritas administrasi peradilan pidana tersebut.

Kelompok tindak pidana yang masuk kategori offences against the *administration of justice* antara lain mencakup tindak-tindak pidana seperti; menolak untuk membantu polisi, lari dari penjara, membuang atau menggelapkan alat atau barang bukti, menghalangi penahanan atau penuntutan, sumpah dan kesaksian palsu, menyampaikan bukti-bukti palsu, mempengaruhi saksi dan penyuapan (koruptif), menghambat atau mengganggu proses kesaksian, melakukan pembalasan terhadap saksi, melakukan intimidasi, menyuap untuk mempengaruhi pejabat pengadilan dengan tujuan untuk memaksa pejabat yang bersangkutan untuk tidak melakukan atau melakukan tugasnya secara tidak benar (termasuk pula di sini pejabat pengadilan yang menerima suap), melakukan pembalasan terhadap pejabat pengadilan sehubungan dengan pelaksanaan tugas pejabat yang lain, melakukan

[Type text]

perbuatan tidak patut di depan pengadilan, dan merendahkan martabat pengadilan (*contempt of court*)<sup>13</sup>

Khusus mengenai promosi dan perlindungan HAM dalam administrasi peradilan pidana, mencakup di dalamnya usaha untuk selalu mencapai atau mendekati standar umum kemajuan sebagaimana ditentukan oleh pelbagai instrumen internasional yang mencakup antara lain, penegakan persamaan hukum dan pencegahan diskriminasi baik secara tertulis maupun praktis, perlindungan asas legalitas, hak untuk hidup dan bebas dari pemidanaan yang kejam dan tidak biasa, hak-hak kebebasan dan hak terpidana (*prisoners rights*), hak untuk diadili secara adil, administrasi peradilan bagi anak remaja (*Administration of Juvenile Justice*), kekuasaan kehakiman yang merdeka; pelbagai Kode Etik untuk para penegak hukum; dan lain sebagainya.

### **C. Reformasi Administrasi Pengadilan**

Reformasi administrasi pengadilan merupakan agenda Mahkamah Agung (MA), dalam hal ini MA telah mengeluarkan cetak biru yang berkaitan dengan Reformasi Administrasi Birokrasi dan Administrasi Peradilan. Cetak biru tersebut antara lain, cetak biru pembaruan Mahkamah Agung, Pendidikan dan Pelatihan, SDM Peradilan, dan cetak biru pembaruan manajemen keuangan peradilan. Pada tahun 2007, Mahkamah Agung ditunjuk sebagai salah satu lembaga negara yang menjalankan *pilot project* pelaksanaan reformasi birokrasi. Oleh karena itu, mengawal kinerja Mahkamah Agung merupakan bagian dari kajian proses dan hasil dari agenda reformasi administrasi pengadilan.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm.54

[Type text]

Untuk memahami dan memberikan batasan pada makna reformasi administrasi pengadilan, berikut ini beberapa definisi mengenai reformasi administrasi yaitu sebagai berikut:

1. Reformasi administrasi merupakan perubahan atau inovasi secara sengaja dibuat dan diterapkan untuk menjadikan sistem administrasi tersebut sebagai suatu agen perubahan sosial yang lebih efektif dan sebagai suatu instrumen yang dapat lebih menjamin adanya persamaan politik, keadaan sosial dan pertumbuhan ekonomi.
2. Reformasi administrasi merupakan usaha-usaha yang memacu atau membawa perubahan besar dalam sistem birokrasi negara yang dimaksudkan untuk mentransformasikan praktik, perilaku, dan struktur yang telah ada sebelumnya.
3. Reformasi administrasi publik merupakan suatu proses untuk mengubah struktur ataupun prosedur birokrasi publik yang terlibat dengan maksud untuk meningkatkan efektivitas organisasi dan mencapai tujuan pembangunan nasional<sup>14</sup>

Definisi reformasi administrasi seperti yang dijelaskan oleh beberapa ahli di atas, merupakan formulasi dari sebuah agenda pembaharuan atas sebuah sistem yang telah berjalan. Reformasi administrasi dijalankan di suatu badan atau institusi sebagai agen atau instrumen yang akan menjalankan agenda pembaharuan tersebut. Reformasi administrasi pada usaha terbentuknya suatu konsep atau sebuah sistem untuk mengatur institusi atau badan. Dengan terkonsepnya kembali sistem atau aturan tersebut, diharapkan dapat ditransformasikan pada aspek-aspek yang ada dalam badan atau institusi. Reformasi administrasi merupakan sebagai keinginan untuk mengadakan suatu perubahan terkait administrasi dan sebagai sebuah proses untuk mencapai tujuan pembangunan.

Tujuan reformasi administrasi adalah sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> Himawan Aly, *Pokok-Pokok Reformasi Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta. 2007.hlm.21

[Type text]

1. Merubah kebijakan dan program, meningkatkan efektivitas administrasi, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, dan melakukan antisipasi terhadap kritikan dan ancaman dari luar.
2. Pelaku reformasi administrasi adalah untuk meningkatkan kinerja administrasi bagi individual, kelompok, dan institusi dan memberikan masukan tentang cara-cara yang dapat ditempuh untuk dapat mencapai tujuan dengan lebih efektif, ekonomis dan lebih cepat.
3. Reformasi pada hakekatnya merupakan usaha yang berorientasi pada tujuan yang bersifat multidimensional.<sup>15</sup>

Ada enam tujuan reformasi yang dikelompokkan menjadi dua bagian besar, yaitu, tiga tujuan reformasi bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal dan tiga tujuan reformasi lainnya berkenaan dengan peran masyarakat di dalam sistem administrasi.

Tujuan internal reformasi administrasi yang dimaksud meliputi:

1. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain.
2. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih dan sistem teman dalam sistem politik dan lain-lain.
3. Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.<sup>16</sup>

Tiga tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah:

1. Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat.
2. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti misalnya meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan.
3. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan.<sup>17</sup>

#### **D. Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN**

---

<sup>15</sup> *Ibid.* hlm.23

<sup>16</sup> Salim Basyaril, *Reformasi Administrasi dan Birokrasi Peradilan*, Penerbit FHUI, Jakarta.2005 .hlm.55

<sup>17</sup> *Ibid.* hlm.56

[Type text]

Menurut Perimbangan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, maka diketahui bahwa penyelenggara Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cit perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945

Upaya untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara. Praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggara Negara dengan pihak lain yang dapat merusak sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya;

Penyelenggara negara meliputi:

1. Pejabat Negara pada Lembaga tertinggi Negara
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara
3. Menteri
4. Gubernur
5. Hakim
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>18</sup>

Asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

---

<sup>18</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme

[Type text]

1. Asas Kepastian Hukum
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
3. Asas Kepentingan Umum
4. Asas Keterbukaan
  
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas
7. Asas Akuntabilitas.<sup>19</sup>

Istilah “Governance” menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan negara sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahan di mana pemerintah melakukan interaksi dengan sektor swasta dan masyarakat.<sup>20</sup>

*Good governance* memiliki beberapa karakteristik, yaitu sebagai berikut:

- a. *Participation*; Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun secara intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar keabsahan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of Law*; Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
- c. *Transparancy*; Transparansi dibangun atas dasar keabsahan arus informasi. Proses-proses, lembaga dan informasi yang secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan.
- d. *Responsive*; Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
- e. *Consensus Orientation*; *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

---

<sup>19</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme

<sup>20</sup> M. Arief. Effendi *The Power of Good Governance : Teori dan Implementasi*. Salemba Empat, Jakarta. 2008. hlm. 72.



[Type text]

- f. *Equity*; Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- g. *Effectiveness and efficiency*; Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- h. *Accountability*; Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- i. *Strategic vision*; Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.<sup>21</sup>

*Good governance* adalah sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sector swasta dan masyarakat (*society*). Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada dua hal pokok, yakni: *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya, seperti *legitimacy, accountability, scuring of human right, autonomy and devolution of power dan assurance of civilian control*; *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, *good governance* tergantung pada pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid* hlm. 73-74.

<sup>22</sup> Thomas S. Kaihatu. *Good Governance dan Penerapannya di Indonesia*. Rineka Cipta. Jakarta 2006 hlm. 21