

**MENGGUGAT FUNGSI
PERADILAN TATA USAHA NEGARA SEBAGAI
SALAH SATU AKSES WARGA NEGARA UNTUK
MENDAPATKAN KEADILAN DALAM PERKARA
ADMINISTRASI NEGARA**
(Suatu Studi Kritis terhadap Penggunaan Asas-asas Hukum
Administrasi Negara dalam Peradilan Administrasi)

Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

Abstract

State Administration Justice System (PTUN) is especially designed to provide access for the citizens to get resolution on their state-administrative cases with low cost, speed and simply. Facts show that there are failures of the PTUN on executing its function as access to justice. In intention to make analysis on this problem, a research has been done applying system approach, qualitative analysis, and using primary and secondary data. The research emphasize on the main problem those are the performance of input subsystem, process subsystem, product subsystem and execution, and the support of State Administrative Law principles to PTUN. The result shows that there are some factors that cause the failure of the PTUN on executing its function as an access to justice. The subsystems that embody the PTUN contains various unclearness, weakness, insufficiency, inconsistence, absence of the supporting instruments, and low support of the principles of the state administrative law. Attitude, understanding, and law perception of the state administration apparatus that respect less on the existence of the PTUN give contribution on the failure of the PTUN system.

Kata kunci: PTUN, akses keadilan, peradilan modern

PENDAHULUAN

Latar belakang

Akibat diberikannya kekuasaan yang besar kepada negara untuk mengurus negara dan mensejahterakan warga negaranya, warga negara

membutuhkan adanya jaminan perlindungan hukum yang cukup terhadap kekuasaan negara yang besar tersebut.

Untuk mewujudkan perlindungan tersebut, dibutuhkan satu media atau institusi keadilan, yang dapat digunakan sebagai akses bagi masyarakat, untuk mendapatkan rasa keadilan tersebut. Institusi keadilan dalam sistem hukum moderen dewasa ini, salah satunya diwujudkan dalam satu wadah yaitu badan pengadilan. Lembaga pengadilan ini pada masa peradaban hukum moderen, secara *simbolik* telah menjadi wujud dari pemberlakuan hukum dan keadilan secara nyata. Proses-proses peradilan dari mulai masuknya suatu perkara, hingga pelaksanaan putusan, sering dianggap sebagai indikator serta bukti berjalannya hukum di suatu negara. Salah satu lembaga peradilan di Indonesia, adalah PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara). PTUN ini mendapat tugas khusus, yakni sebagai salah satu badan peradilan, yang memberi akses keadilan bagi pencari keadilan di bidang tata usaha negara. PTUN lahir berdasarkan UU No 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan baru efektif 5 (lima) tahun kemudian atau tepatnya tahun 1991.

Idealisme peradilan sebagai akses ke keadilan, dijabarkan dalam UUD 1945 Pasal 24¹, sedang pada tataran kebijakan di bawahnya, salah satunya dapat dicontohkan dalam Bab IV Huruf A. Hukum angka 8. Tap MPR - RI No IV/ MPR/ 1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan negara RI Tahun 1999 - 2000 sebagai berikut:

*Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.*²

Ide dasar kebijakan negara dalam masalah peradilan tersebut, secara tidak langsung memberikan gambaran, seperti apa peradilan yang akan dibangun di Indonesia. Dalam perkataan lain, ide dasar dari akses ke keadilan yang akan dibangun dan diharapkan, adalah akses ke keadilan yang organisasi dan gerak

¹ BAB IX - KEKUASAAN KEHAKIMAN
Pasal 24

(1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang. (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

² Sekretariat Negara RI, *Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Hasil Sidang Istimewa Tahun 1998*, (Jakarta, Sek Neg, 1998)

kinerjanya, mampu untuk mengakomodir kebutuhan pencari keadilan (*yustisiabel*). Pada tingkat praksis, idea atau harapan tentang akses ke keadilan, adalah sebagaimana tertera pada ketentuan UU No 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yo UU No 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 4 ayat 2, dimana peradilan (sebagai lorong/ akses ke keadilan) yang diharapkan adalah “Sederhana,cepat dan biaya ringan”³.

Makna dari jargon “Sederhana,cepat dan biaya ringan” tersebut, dalam Penjelasan Pasal 4 ayat 2 UU No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dinyatakan sebagai berikut:

Ketentuan ini dimaksudkan untuk memenuhi harapan para pencari keadilan. Yang dimaksud dengan “sederhana” adalah pemeriksaan penyelesaian perkara dilakukan dengan acara yang efisien dan efektif.

Yang dimaksud dengan “biaya ringan” adalah biaya perkara yang dapat terpikul oleh rakyat.Namun demikian,dalam pemeriksaan dan penyelesaian perkara tidak mengorbankan ketelitian dalam mencari kebenaran dan keadilan.

Berdasar kepada jargon di atas, seharusnya setiap sistem peradilan seharusnya menyediakan satu sistem, yang mampu memberikan jaminan , jargon ringan, cepat dan sederhana tersebut dapat terwujud. Setiap sistem yang ada di peradilan, harus disusun sedemikian rupa, sehingga masyarakat dapat menikmati akses peradilan (dengan kualitas sebagaimana dijanjikan dalam jargon tersebut).

PTUN sebagai suatu lembaga yang lahir pada masa perkembangan sistem hukum moderen, telah dikembangkan berdasarkan kebutuhan sistem hukum moderen, yang terdiri proses-proses formal. Proses-proses formal ini (bersama-sama dengan proses informal)⁴, diantaranya adalah birokrasi,administrasi,

³ Penjelasan UU No 14 Tahun 1970 hanya menjelaskan sebagai berikut: Peradilan harus memenuhi harapan dari para pencari keadilan yang selalu menghendaki peradilan yang cepat,tepat,adil dan biaya ringan. Tidak diperlukan pemeriksaan dan acara yang berbelit-belit yang dapat menyebabkan proses sampai bertahun-tahun, bahkan kadang-kadang harus dilanjutkan oleh para ahli waris pencari keadilan. Biaya ringan artinya biaya yang serendah mungkin sehingga dapat terpikul oleh rakyat. Ini semua dengan tanpa mengorbankan ketelitian untuk mencari kebenaran dan keadilan.

⁴ Daniel Lev, *Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia (dalam Hukum dan Perkembangan Sosial)* , (Jakarta :Sinar Harapan, 1988) halaman 38

transformasi, maupun sub-sub sistem, membentuk jalinan prosedur yang merupakan jantung dari hukum⁵.

Sub-sub sistem tersebut ,secara sinergis membentuk satu jalinan sistem PTUN, oleh karenanya di antara subsistem tersebut harus bersifat integratif, dan tidak boleh bersifat kontradiktif satu dengan lainnya.⁶ Sifat integratif ini, didukung dengan kebutuhan untuk mencapai tujuan akhir, dari sistem itu sendiri (yaitu berhasil memproses perkara yang masuk dan menghasilkan produk putusan sesuai norma yang dianut oleh sistem).⁷

Peradilan dalam kedudukannya sebagai sistem yang mandiri, hidup dalam *egoisme* sistem, artinya lebih mementingkan keberhasilan dari tujuan sistem, daripada fungsi pelayanannya sebagai akses keadilan. Akibatnya sistem yang dikembangkan, di dalam sub-sub sistem yang ada di dalamnya (termasuk instrumen pendukungnya , budaya hukum para pelakunya, bahkan sampai tahap paradigmanya pun), lebih bersifat *egosentris* yaitu untuk memenuhi kebutuhan sistem peradilan itu sendiri. ⁸

Dalam sistem peradilan yang birokratik, pencari keadilan selalu diminta menyesuaikan diri dengan mesin hukum peradilan. Akibatnya paradigma peradilan yang seharusnya sebagai “Pelayan Masyarakat Hukum”, untuk mendapatkan keadilan hukum, justru memosisikan sebagai “Tuan Masyarakat Hukum”. Pencari keadilan harus tunduk dan mengikuti sistem peradilan yang ada, pada hal seharusnya apapun yang dilakukan oleh hukum , tidak dapat mengabaikan kedudukan manusia, yang berada di pusat sistem. Prinsip utama peradilan, harus didasarkan kepada prinsip hukum, yang berperan melayani manusia, sehingga seharusnya “hukum untuk manusia dan bukan sebaliknya.”⁹

Dari sisi pencari keadilan, PTUN merupakan tempat atau media yang diharapkan mampu menyelesaikan permasalahannya. Dari sudut prosedural, pencari keadilan tentu menghendaki penyelesaian permasalahan, dengan biaya yang

⁵ Philipe Nonet, dan Philip Selznick, , *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, (Jakarta: HuMa, 2003) halaman 35

⁶ William Shrode, and Dan Voich,Jr,*Organization and management: Basic System concepts*, (Malaysia: Irwin book Co,1974) halaman :121

⁷ Tatang Amirin,,*Pokok-Pokok Teori Sistem*, (Jakarta:Rajawali Pers, 1996) halaman 23-24

⁸ Achmad Ali, *Sosiologi Hukum Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, (Jakarta:BP IBLAM,2004) halaman 101

⁹ Satjipto Rahardjo , *Manusia dalam Hukum Indonesia ,(dalam Sisi-sisi lain Hukum Indonesia)*, (Jakarta: Kompas, 2004), halaman 34

murah, prosesnya tidak terlalu rumit, dan cepat. Dari sudut substansial, pencari keadilan tentu mengharapkan PTUN, mampu menciptakan produk-produk putusan, yang benar-benar menyelesaikan permasalahan, serta memberikan rasa adil.

Logika-logika pencari keadilan, sebagaimana terurai di atas, tidaklah berlebihan, jika dikaitkan pandangan –pandangan masyarakat terhadap peradilan. Pencari keadilan, masih melihat peradilan sebagai “benteng terakhir keadilan”, sehingga tumpuan penyelesaian sengketa, sangat diharapkan muncul dari proses-proses peradilan.

Secara formal akses ke keadilan pada peradilan pada umumnya, menyangkut prosedur-prosedur dalam peradilan yang telah ditetapkan. Prosedur-prosedur tersebut, se harusnya memberikan kesempatan yang besar bagi pencari keadilan, untuk dapat dengan mudah memanfaatkannya. Tinjauan dari sisi materiil dari akses ke keadilan, adalah mem pertanyakan, apakah putusan yang menjadi produk PTUN, dapat memberikan rasa keadilan bagi pencari keadilan, dan menyelesaikan sengketa yang ada.

Dari idealisme peradilan dan harapan masyarakat di atas, muncul pertanyaan besar, apakah kriteria PTUN sebagai akses ke keadilan, sudah cukup diwakili dengan istilah sederhana, cepat dan biaya ringan saja ?, atau apakah parameter akses ke keadilan tersebut, telah menjawab kebutuhan formal maupun material ? (akan akses ke keadilan yang dibutuhkan oleh pencari keadilan) ?.

Permasalahan Penelitian

Untuk menganalisis kondisi PTUN yang diduga mengalami malfungsi, disertasi ini bertolak dari permasalahan sebagai berikut: (1) Mengapa sub sistem penerimaan, penanganan perkara yang ada pada PTUN kurang mampu menyerap perkara yang benar-benar terjadi di masyarakat? (2) Mengapa produk Putusan PTUN tidak/kurang mampu menjadi instrumen penyelesaian sengketa, dan sekaligus menjadi tujuan dari akses ke keadilan itu sendiri? (3) Mengapa sistem yang dikembangkan PTUN dalam pelaksanaan putusan tidak/kurang mampu memberikan akses ke keadilan yang dibutuhkan oleh pencari keadilan.? (4) Bagaimana dukungan prinsip dasar/asas-asas Hukum Administrasi Negara kepada sistem PTUN, guna menjalankan fungsi perlindungan hukum dan akses ke keadilan bagi masyarakat ?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini ingin memahami, mengapa mekanisme sistem PTUN kurang/tidak memberi akses ke keadilan yang cukup, dalam penyerapan perkara,

dan pelaksanaan putusan, serta mengapa putusan PTUN tidak/kurang mampu menjadi instrumen penyelesaian sengketa administrasi, serta melakukan perlindungan hukum bagi masyarakat ?

Tinjauan Pustaka

Isu besar peradilan sebagai bagian dari akses ke keadilan, tidak dapat dilepaskan dari perkembangan gerakan, untuk memahami serta memperjuangkan akses ke keadilan itu sendiri. Isu tentang akses ke keadilan, tidak pernah ketinggalan jamannya, dalam arti di setiap jaman apapun, masalah akses ke keadilan ini selalu mendapatkan tempat strategis, dalam perkembangan hukum dari waktu ke waktu.

Perkembangan dari gerakan untuk memperjuangkan akses ke keadilan tersebut dapat dibagi dalam 4 (empat) gelombang pergerakan, yaitu:

1. *Legal aid for the poor*, 2. *Protection of Diffuse and Fragmented Inrterest*, 3. *Dispute Processing and Non Judicial Alternatives*, 4. *Acces to legal Sistem and the modern Welfare State*¹⁰

Pada tahap pertama, program pengembangan akses keadilan, lebih ditujukan kepada pemberian bantuan kepada masyarakat kurang mampu atau tidak mampu sama sekali. Program ini didasarkan kepada pemikiran, bahwa proses pencarian keadilan (terutama yang dijalankan di pengadilan), membutuhkan biaya yang tidak sedikit, atau bahkan dapat dibilang banyak dan mahal, sementara pencari keadilan bisa saja justru dari kalangan yang tidak mampu atau miskin.

Gelombang kedua dari pergerakan akses ke keadilan, adalah *Protection of Diffuse and Fragmented Inrterest* atau dapat diartikan sebagai gerakan, untuk melakukan proteksi terhadap kepentingan publik, maupun kepentingan pribadi. Dalam perkembangan ke dua ,dari gerakan akses ke keadilan ini, diperkenalkan beberapa model , untuk mengakomodir kebutuhan malakukan proteksi atas kepentingan publik ataupun umum.

Gelombang ketiga dari gerakan akses ke keadilan, adalah *Dispute Processing and Non Judicial Alternatives*, yaitu suatu gerakan yang menelaah dan memperhatikan dengan seksama prosedur /tatacara penyelesaian sengketa serta

¹⁰ Mauro Cappelletti,(ed), *Access for Justice and the welfare state*,(Firenze,Le Monnier : 1981). halaman 4-20

alternatif penyelesaian di luar jalur peradilan. Penyelidikan tentang hal itu dilakukan, karena menurut Marc Galanter, akses ke keadilan tidak boleh diartikan, sebagai suatu gerakan penyelesaian sengketa melalui forum resmi (peradilan) saja, tetapi sebagai suatu “*movement of bargaining and regulatory endowments from these forums into a world un evenly occupied by indigenous regulation*”¹¹

Pemikiran Marc Galanter ini, didasari ketidaksetujuannya atas gelombang sebelumnya dari akses keadilan, yang hampir kesemuanya menggiring akses ke keadilan kepada institusi formal yaitu Pengadilan. Pendapat ini menurut Marc Galanter, sebagai apa yang disebut sebagai “*Legal Centralism*”¹², hal didasarkan seolah-olah pengadilan merupakan suatu pusat utama dari hukum, dan keadilan di masyarakat. Masalah keadilan, seperti juga masalah kesehatan dan yang lain-lainnya, tidak hanya ditemui di pengadilan saja, tetapi justru terdapat pula di relung-relung ruang kehidupan di luar pengadilan.

Pengadilan menurut Marc Galanter¹³, hanya dapat menyelesaikan sebagian kecil saja dari perkara yang dapat ditanganinya, sebab menurutnya pengadilan terlihat sebagai:

“as arenas in wich various kinds of dispute (and non dispute) processing take place. Courts are the site of administrative processing, record keeping, ceremonial changes of status, settlement negotiations, mediation, arbitration, and “warfare” (the threatening, overpowering and disabling opponents, as well as adjudication. indeed, in most courts most moves into the formal adjudicatory mode are purposes other than securing and addicated outcome“

Akibat dari pengaruh “*central legalism*” ini, mempengaruhi gerakan untuk mengembangkan akses ke keadilan bagi masyarakat di pengadilan. Upaya pengembangan demikian menurut Marc Galanter, sebagai upaya untuk melakukan “*finding viable ways to reduce the expensense, formality, cumbersommeness, delay and other features that make legalization worrisome or less than optimal*”¹⁴

Pemikiran Marc Galanter di atas, yang mengarahkan akses ke keadilan, tidak hanya akses ke keadilan dalam makna lembaga peradilan, tetapi juga lembaga-lembaga lain di luar pengadilan . Marc Galanter melihat hukum sebagai

¹¹ Ibid, halaman. 180.

¹² Ibid, halaman. 161.

¹³ Ibid,halaman. 150.

“ is more capacious as a system of cultural and symbolic meanings than as a set of operative controls”¹⁵ Pemikiran demikian, memang menempatkan hukum, bukan sekadar sekumpulan peraturan yang dijalankan di masyarakat. Marc Galanter melihat hukum lebih luas, dari sekadar sekumpulan norma, tetapi merupakan satu set sistem budaya, beserta makna-makna simbolik.

Atas dasar pemikiran demikian, Marc Galanter¹⁶ menganggap bahwa penyelesaian atau akses ke keadilan yang melulu ke jalur peradilan, sudah bukan waktunya lagi, oleh karenanya perlu sekali penyelesaian-penyelesaian kasus, yang justru dilakukan di luar pengadilan.

Gerakan ke empat dari akses ke keadilan, adalah akses ke sistem hukum dalam negara kesejahteraan atau *Acces to legal Sistem and the modern Welfare State*. Gerakan ini sudah tidak lagi berkuat dalam kungkungan gerakan yang sifatnya penyelesaian konflik, baik diselesaikan melalui peradilan maupun non peradilan. Gerakan ini lebih luas lagi, melihat prespektif yang lebih penting, yaitu hak sosial masyarakat dalam konstruksi negara kesejahteraan.

Berbagai isu besar, dalam kaitannya dengan masalah Hak sosial masyarakat ini, diantaranya adalah masalah yang berkaitan dengan kelompok kepentingan, administrasi negara, *Rule of Law*, membengkaknya litigasi, dan masih banyak lagi bagian dari gerakan ini. Gerakan ke empat ini, menggugah pencarian akses ke keadilan lebih luas, dalam setiap relung negara kesejahteraan moderen.

Pada akhirnya menurut Andre Tunc. gerakan mencari dan mengembangkan akses keadilan, masih menyisakan beberapa gerakan yang sifatnya aktual, dalam kehidupan masyarakat hukum moderen yaitu:

*a. Financial Barriers, b. Knowledge of Rights and of Cause of Action, c. Small Claims, d. Diffuse and Fragmented Interests, e. Specialized Courts, f. Uncertainty of the law, g. Unsatisfactory laws, h. Prospective overruling, i. Psychological Costs, j. Witnesses, k. Slowness, l. Jurisdictional Clarity,*¹⁷

Pertanyaan besar yang harus dijawab terlebih dulu, sebelum membahas tentang akses keadilan yang ditawarkan oleh peradilan, adalah seberapa besar lobang akses itu, serta sifat-sifatnya dan juga keadilan hukum macam apa yang

¹⁴ Ibid,halaman. 170.

¹⁵ Ibid,halaman . 170.

¹⁶ Ibid,halaman . 170.

¹⁷ Ibid,halaman. 317-359.

ditawarkan oleh oleh sistem peradilan itu sendiri. Dalam masalah seberapa besar lorong keadilan yang ditawarkan, mau tak mau pembahasannya harus meliputi pula unsur-unsur dari sistem yang dikembangkan dalam lembaga peradilan tersebut, yaitu meliputi unsur-unsur struktur, substansi, budaya hukum

Pembahasan struktur peradilan sebagaimana telah diungkap di depan, dihadapkan kepada pertanyaan, bagaimana sistem itu bekerja menjalankan proses penanganan perkara. Unsur substansi membahas mengenai norma – norma hukum, yang membangun sistem peradilan itu. Budaya hukum, membahas bagaimana dukungan masyarakat terhadap keberadaan dan kinerja lembaga peradilan itu sendiri.

Khusus mengenai tujuan dari akses hukum yaitu keadilan, dalam pustaka keilmuan hukum dikenal beberapa bentuk pengertian keadilan. Begitu banyak pengertian tentang keadilan, yang ada dalam khasanah ilmu, dan hal itu semakin menjadi lebih pelik, ketika yang dipermasalahkan adalah keadilan hukum. Pengertian istilah hukum saja, dapat di tafsirkan dalam berbagai arti, apalagi jika digabung menjadi pengertian istilah keadilan hukum, tentu akan semakin besar perbedaan pendapat masing-masing orang.

Beragamnya pendapat /pengertian tentang keadilan ,hukum, maupun keadilan hukum, pada dasarnya dikembalikan kepada persepsi atau pandangan seseorang, sekelompok orang atau masyarakat, tentang apa yang diharapkan tentang hukum, keadilan, dan keadilan hukum itu sendiri.

Permasalahannya justru muncul, ketika keadilan hukum yang berada pada wilayah spirit, harus menemukan satu bentuk nyata, yang dapat ditangkap secara kasat mata. Untuk dapat mewujudkan, bahkan memvisualkan keadilan hukum tersebut , hukum moderen menggunakan jalinan sistem, yang memungkinkan hal itu terjadi.

Terjadi masalah, ketika untuk menciptakan sistem itu sendiri, dibutuhkan nilai-nilai, pengertian, persepsi-persepsi tertentu. Akhirnya sistem yang digunakan untuk mewujudkan keadilan hukum tersebut ,telah sarat dengan pendakuan (*okupasi*) nilai, pengertian, maupun *persepsi*. Pada akhirnya, transformasi keadilan hukum dalam wujud nyata ,adalah keadilan yang sesuai dengan *okupasi* nilai-nilai yang ada, pada sistem itu saja.

Akibatnya masalah keadilan hukum, tidak hanya mengenai bagaimana seseorang berpersepsi tentang keadilan, tetapi dalam dunia hukum moderen sudah mulai bergeser, kepada bagaimana keadilan hukum itu harus diwujudkan, dan dengan menggunakan metode apa serta prosedur yang bagaimana.

Lembaga peradilan dalam dunia moderen, telah mewakili metode serta prosedur tersebut. Badan peradilan di negara hukum ,merupakan sub sistem hukum yang paling kentara sekaligus, menjadi wujud nyata bekerjanya hukum. Menurut Marc Galanter kondisi ini dikukuhkan sebagai “*Central legalism*” artinya seolah-olah peradilan sebagai suatu pusat hukum dan keadilan dari masyarakat.

Lembaga peradilan yang tumbuh sebagai suatu lambang bekerjanya hukum, muncul sebagai bagian dari konsekuensi hukum moderen, yang menuntut birokrasi dan kejelasan dan kemantapan sistem. Untuk mendukung hukum moderen dalam melaksanakan fungsinya, lembaga peradilan juga dituntut untuk melaksanakan sistem secara teratur dan terukur, hal ini berarti pula peradilan harus disusun dalam sistem yang terdiri sub sistem normatip yang mantap.

Secara normatif tujuan dari PTUN adalah sebagaimana terungkap dalam Penjelasan umum UU No 5 Tahun 1986 sebagai berikut:

Dengan demikian Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Tujuan normatip ini, menjadi dasar filsafati gerak mekanisme PTUN dalam menangani perkara. Dalam sudut pandangan yang lebih realistik ,tujuan PTUN sebagai sistem, adalah memproses perkara yang ada ,untuk mendapatkan putusan yang adil. Dapat disimpulkan bahwa tujuan utama PTUN, justru pada penciptaan produk putusan yang adil, dan memenuhi harapan pencari keadilan tersebut.

Pencapaian tujuan normatip ini, menurut Satjipto Rahardjo didukung oleh ketentuan-ketentuan formal dalam peradilan itu sendiri, yang berbentuk hukum acara atau seringpula disebut sebagai administrasi keadilan (*administration of Justice*)¹⁸. Administrasi keadilan ini, menjaga kemantapan tatacara atau mekanisme proses penanganan perkara, sehingga sampai kepada tujuan peradilan itu sendiri. Administrasi pengadilan ini berpengaruh besar ,karena dengan ketentuan-ketentuan hukumnya yang bersifat imperatif, telah menggiring peradilan kedalam satu proses yang mantap sesuai alur pikir yang diharapkan peradilan itu sendiri.

Penggunaan administrasi pengadilan, tidak hanya untuk menjamin kepastian dan kemantapan proses, tetapi juga sebagai bagian dari ciri hukum modern yaitu

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1991),halaman 183

adanya sifat konsentris.¹⁹ Makna dari sifat konsentris hukum moderen ini, adalah bahwa harus ada satu kekuasaan yang menentukan suatu kebijakan. Menurut Dias sebagaimana yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo, harus ada satu kekuasaan yang menentukan, bagaimana suatu prosedur pengadilan harus dijalankan, dan tidak diserahkan kepada masing-masing anggota masyarakat.²⁰ Peradilan moderen dengan administrasi peradilannya, telah mentransformasikan dari keadilan masyarakat menjadi ke proses yang dinegarakan²¹

Penciptaan produk putusan, memaksa sistem yang ada dalam peradilan seperti PTUN, harus mampu melakukan beberapa kegiatan, seperti menyerap bahan perkara, mentransformasi perkara dan pada akhirnya sampai kepada pembentukan produk putusan. Proses-proses tersebut harus terjaga dan teratur, melalui mekanisme kontrol agar sistem tetap berjalan sesuai fungsinya.

Proses transformasi peradilan, sudah dimulai sejak perkara itu hendak diserap ke pengadilan, perkara nyata di masyarakat harus ditransformasikan ke dalam bentuk surat gugatan. Untuk mempermudah proses transformasi, surat gugatan yang akan dibuat oleh pencari keadilan, ditentukan syarat-syaratnya, baik mengenai bentuknya juga mengenai isi materinya.

Sebagai suatu sistem, sistem peradilan juga harus mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dalam rangka pencapaian tujuannya. Timbul kesulitan, karena peradilan moderen, yang telah hidup dengan administrasi peradilan (atau hukum acaranya) yang bersifat normatif imperatif, menempatkan peradilan sebagai lembaga yang sifatnya panggah atau konsisten.

Sifat panggah dari sistem peradilan ini, memang dirancang agar proses peradilan menjadi sesuatu yang dapat dijamin kepastiannya, sehingga hasilnya pun terukur, hal ini sebagaimana ditengarai oleh Chambliss dan Seidman sebagaimana yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo, dengan mengintrodukir pengolahan perkara menjadi putusan sebagai berikut: (1) Setiap struktur pengambilan keputusan memaksakan dilakukannya pembatasan dalam ruang lingkup bahan-bahan (faktor-faktor) yang masuk, seperti masalah yang harus dipertimbangkan, hipotesa-hipotesa untuk penyelesaiannya serta data yang harus diperhatikan. (2) Dengan pembatasan-pembatasan tersebut maka

¹⁹ Paul Doyle Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Moderen*, (alih bahasa oleh Robert M.Z Lawang), (Jakarta, Gramedia, 1986), halaman .244.

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Opcit*, halaman. 183.

²¹ *Ibid.* halaman. 184.

struktur pengambilan keputusan mau tidak mau sudah dapat menentukan sejak semula luas lingkup hasil yang secara potensial akan diperoleh. (3) Dengan demikian maka setiap struktur pengambilan keputusan dipaksa untuk bersikap memihak kepada seperangkat hasil potensial yang tertentu untuk kerugian seperangkat hasil potensial yang lain. (4) Dengan demikian, maka setiap struktur pengambilan keputusan mau tidak mau mengandung suatu penilaian (*value loaded*) ia tidak dapat bebas dari pemilihan terhadap nilai-nilai tertentu.²²

Pada sisi lain keadilan hukum, bukanlah hal yang bisa dipaksa untuk sekadar memenuhi ketentuan lorong-lorong normatif administrasi peradilan belaka. Ujung tujuan peradilan, bukan kepada pemenuhan ketentuan administrasi peradilan, tetapi kepada keadilan itu sendiri.

Peradilan bagaimanapun bentuknya, tentunya tidak lepas dari muatan-muatan nilai, keberpihakan dan struktur hukum tertentu. Peradilan harus mampu untuk melakukan suatu proses, agar bisa menyesuaikan diri manakala terjadi perbedaan antara "*Social justice*" dan "*Normative Justice*".²³ Akhir dari keberhasilan peradilan, tidak hanya keberhasilan pemenuhan kepengawasan /konsistensi prosedur itu sendiri, tetapi yang paling penting adalah keadilan itu sendiri.

Adanya kebutuhan administrasi peradilan akan bahan, prosedur, teori hukum, yang kesemuanya ditujukan untuk memudahkan pencapaian tujuan sistem, pada akhirnya memang harus berhadapan dengan proses reduksi keadilan. Proses reduksi ini baik dari aspek kuantitas maupun aspek kualitas.

Dari aspek kuantitas, perkara-perkara yang tidak sesuai dengan desain sistem PTUN akan dikesampingkan atau ditolak, meskipun sesungguhnya perkara tersebut sangat membutuhkan penyelesaian. Dari aspek kualitas, keadilan hukum yang menjadi tujuan akhir dari sistem, juga direduksi dengan norma, teori, prosedur yang memaksa tujuan keadilan hukum, adalah yang sesuai dengan *stereotip* bentukan sistem itu, dan belum tentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat pencari keadilan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan sistem. Pendekatan sistem diartikan sebagai upaya, melihat sistem PTUN sebagai suatu kumpulan fungsi

²² Satjipto Rahardjo: *Hukum dan Masyarakat*, (Jakarta:Angkasa, 1990), halaman 68-69

²³ Social justice, adalah keadilan menurut pandangan masyarakat, semetara normative justice, adalah keadilan sesuai bunyi peraturan perundangan yang berlaku, mengatur hal tersebut.

yang menerima, memproses, memutus dan melaksanakan putusan pengadilan, serta segenap kehidupan organisasi PTUN maupun aparat pemegang peran dalam menangani perkara administrasi.

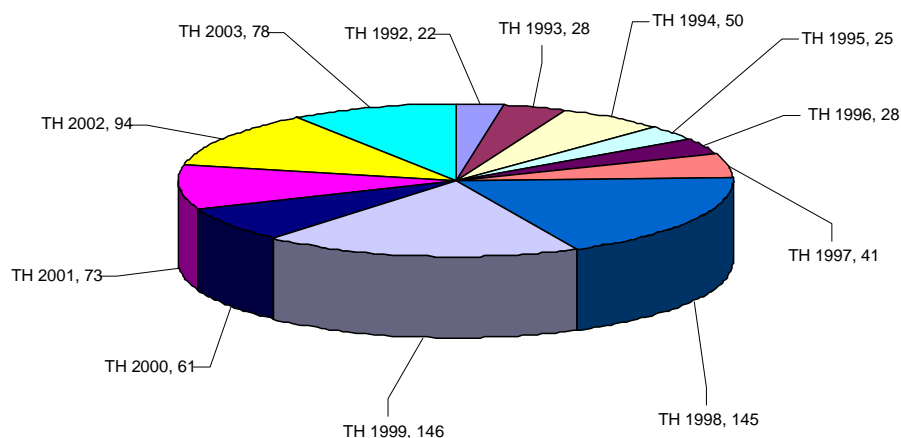
Untuk itu pendekatan sistem dalam penelitian disertasi ini menekankan penelitian kepada: a.Masukan (*Input*), b.Proses, c.Keluaran (*Output*), d. Umpan balik (*Feedback*), e. Dukungan (*Support*).Titik-titik penelitian ini, kemudian diterapkan kepada sistem PTUN, dengan meneliti sub-sub sistem meliputi a.Sub sistem penerimaan, b. Sub sistem pemrosesan/ penanganan perkara, c. Subsistem Pelaksanaan Putusan, d. Dukungan paradigma Hukum Administrasi Negara, e. Kendala dan hambatan serta umpan balik kepada sistem PTUN.

Penelitian ini memanfaatkan data primer dari para informan, seperti pencari keadilan (penggugat prinsipal), praktisi hukum, meliputi hakim dan penasihat hukum, baik di PTUN Semarang maupun PTTUN Jakarta dan Mahkamah Agung RI. Pengumpulan data primer, ditujukan menggali persepsi para pencari keadilan (penggugat prinsipal),praktisi hukum atas kinerja sistem PTUN, dalam melayani pencari keadilan Sementara data sekunder, seperti putusan, surat gugat PTUN, juga dimanfaatkan untuk mendukung kesahihan penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Di dalam praktek sehari-hari, sistem PTUN telah menangani berbagai perkara tata usaha negara sebagaimana tampak dalam ragaan tabel berikut:

Tabel 1:
Statistik Perkara yang Ditangani PTUN Semarang

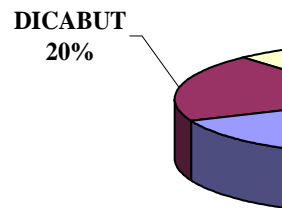


Penanganan perkara tata usaha negara oleh PTUN sebagaimana tampak dalam tabel 1, tidak bisa begitu saja menjadi bukti bahwa PTUN telah berhasil menjadi akses ke keadilan, bagi masyarakat. Sejumlah permasalahan yang tampak di permukaan, ditemui di dalam praktek.

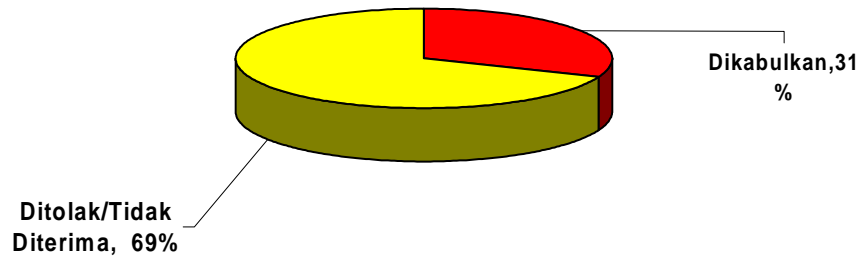
Banyaknya perkara tata usaha negara yang tidak terserap oleh PTUN, dapat digambarkan dalam ragaan tabel berikut, yang menunjukkan bahwa dari perkara-perkara yang masuk, ternyata jumlah perkara yang gagal masuk ke dalam proses di PTUN mencapai 12 % dari keseluruhan perkara, sementara perkara yang berhasil diserap secara aktual oleh PTUN mencapai 68%.

Tabel 2:
Statistik Perkara yang Diperiksa Biasa, Dicabut, dan Dismissal

Dari 68 % jumlah perkara yang terserap tersebut , ternyata 69% gagal membuahkan hasil yang menggembirakan (gugatan Tidak diterima,gugur atau ditolak) dan hanya 31% yang mengabulkan gugatan masyarakat. Dalam perkataan lain, hanya sejumlah kecil anggota masyarakat, yang benar-benar menikmati akses ke keadilan yang ditawarkan oleh PTUN. Hal tersebut sebagaimana tergambar pada tabel berikut:



Tabel 2:
Statistik Perkara Berdasar Isi Putusan



Sementara itu , dari gugatan yang dikabulkan ternyata menghadapi kendala dalam pelaksanaannya, sebagaimana tampak dalam tabel berikut.

Tabel 4
PERINCIAN PERKARA YANG MEMINTA
PERMOHONAN EKSEKUSI

	Nomor Perkara	Obyek sengketa	Tergugat
1	24/TUN/1998/PTUN.Smg	Sertipikat Tanah	Ka. Kan Pertanahan Kota Semarang
2	37/TUN/1998/PTUN.Smg	Pemberhentian KaDes Mijen	Bupati Demak
3	104/TUN/1998/PTUN.Smg	Pemberhentian Sekretaris Desa	Bupati Grobogan
4	28/TUN/1999/PTUN.Smg	Pemberhentian Sekretaris Desa	Bupati Sukoharjo
5	107/TUN/1999/PTUN Smg	Pemberhentian Sekretaris Desa	Bupati Grobogan
6	MAHKAMAH AGUNG RI NO 276 K/TUN/2002 YO PUTUSAN PTTUN SURABAYA NO 118/B/ TUN/ 2001/ PT.TUN SBY YO PUTUSAN PTUN SEMARANG NO 10/G/ TUN/ 2001/ PTUN SMG	Sertipikat Tanah	Ka.Kan Pertanahan Kota Semarang
7	NO:9/G/TUN//2001/PTUN.SMG YO NO.113 B/TUN/PTUN SBY	Pemberhentian Kepala Urusan	Camat Tunjungan Blora
8	103/TUN/1999/PTUN.Smg	Pemberhentian Kepala Desa	Bupati Brebes

Sumber: PTUN Semarang

Dari hasil penelitian yang dilakukan, menunjukkan bahwa sistem PTUN mengalami kegagalan fungsi (*malfungsi*), dalam menjalankan perannya sebagai akses ke keadilan bagi masyarakat pencari keadilan.

Kegagalan fungsi sistem PTUN itu, terjadi disebabkan adanya kegagalan sistemik substansial dan prosedural pada sub-sub sistem: (1) Penerimaan perkara; (2) Penanganan perkara; (3) Putusan dan Pelaksanaan Putusan.

Kekurangmampuan Subsistem penerimaan perkara

Di dalam subsistem penerimaan perkara²⁴, kegagalan fungsi sistem PTUN dalam menjalankan peran sebagai akses ke keadilan, disebabkan oleh beberapa faktor. (1) Ketidakjelasan makna beberapa istilah, untuk menentukan perkara mana yang masuk kompetensi PTUN. (2) Ketidakjelasan beberapa pengertian istilah hukum, maupun ukuran yang secara langsung berpengaruh terhadap mekanisme PTUN di antaranya yaitu: (a) Tata usaha negara, (b) Kepentingan umum, (c) Keadaan darurat, (d) Keadaan mendesak, dan masih banyak lagi istilah hukum, yang tidak memiliki penjelasan yang lengkap. (3) Pengaturan tenggangwaktu pengajuan gugatan, tidak akomodatif dengan kebutuhan praktek. (4) Ketidakefektifan mekanisme penundaan keputusan TUN yang disengketakan. (5) Kegagalan untuk mengupayakan sistem, yang berorientasi kepada penekanan waktu dan biaya berperkara.

Kekurangmampuan Subsistem Pengelolaan perkara

Di dalam Sub sistem pengelolaan perkara,²⁵ kegagalan fungsi sistem PTUN dalam menjalankan peran sebagai akses ke keadilan, diakibatkan adanya beberapa faktor: (1) Tidak adanya instrumen pendukung sistem peradilan singkat, sehingga menyebabkan kegagalan dalam mengupayakan penanganan perkara secara cepat atau singkat. (2) Ketidakadilan dalam pengenaan sanksi terhadap para pihak yang bersengketa. (3) Ketiadaan mekanisme perdamaian, dalam penyelesaian sengketa antar para pihak. (4) Pembatasan nilai ganti rugi, kompensasi, menyebabkan tidak terakomodirnya rasa keadilan dari pihak pencari keadilan. (5) Ketidaktajaman isi putusan, mengakibatkan munculnya permasalahan dalam pelaksanaan putusan. (6) Ketidakjelasan pengertian istilah hukum, dalam mekanisme pengelolaan perkara seperti: (a) Alasan yang layak;

²⁴ Vide permasalahan nomor 1 halaman 5

²⁵ Vide permasalahan nomor 2 halaman 5

(b) Upaya administratif; (c) Acara singkat; (d) .Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik; (e) Alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. (f) Kepentingan Penggugat yang cukup mendesak, (g) dan masih banyak lagi ketidakjelasan pengertian istilah, ukuran, yang pada akhirnya menimbulkan perbedaan persepsi antara pihak-pihak yang bersengketa. (6) Ketidakjelasan tugas dari juru sita.

Kekurangmampuan Subsistem Putusan dan Pelaksanaan Putusan PTUN

Dalam sub sistem pelaksanaan putusan,²⁶ didapati adanya beberapa faktor yang menjadi penyebab kegagalan fungsi sistem PTUN. (1) Tidak ada instrumen pemaksa yang efektif, menyebabkan timbulnya ketidakpastian pelaksanaan putusan. (2) Ketiadaan pengaturan dalam sistem pelaksanaan putusan PTUN, yang memberikan penyelesaian, apabila terjadi perubahan kondisi hukum setelah putusan dijatuhkan.

Dukungan yang lemah dari Prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara

Di samping itu sistem PTUN mengalami kegagalan fungsi sebagai akses ke keadilan, akibat adanya kurangnya dukungan dari faktor-faktor eksternal,²⁷ seperti: (1) Inkonsistensi sistem PTUN dengan sistem peradilan lainnya, terutama dengan peradilan umum. (2) Adanya beberapa prinsip/asas Hukum Administrasi Negara yang tidak mendukung sistem pelaksanaan putusan PTUN, yakni (a) Asas/prinsip dasar “*dat de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten*” (Hakim tidak boleh duduk di kursi pemerintah); (b) Asas/prinsip dasar “ Benda publik tidak dapat diletakkan sita jaminan”; (c) Asas/prinsip dasar “*Rechtmatigheid van bestuur*” Atasan tidak bisa/berhak membuat keputusan yang menjadi kewenangan bawahannya; (d) Asas/prinsip dasar “Kebebasan Pejabat tak bisa dirampas”. (e) Asas/prinsip dasar “Negara selalu dianggap *solvable* (mampu membayar)”; (3) Sistem PTUN sangat rentan, terhadap perubahan struktur ketatanegaraan, serta perubahan hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah. Sehingga efektifitas mekanisme sistem pelaksanaan putusannya, sangat tergantung kepada perubahan-perubahan tersebut. (4) Sikap, pemahaman, serta persepsi hukum, dari pejabat tata usaha negara ,yang tidak/kurang menghormati keberadaan PTUN , sebagai akses ke keadilan tata usaha negara.

²⁶ Vide permasalahan nomor 3 halaman 5

²⁷ Vide permasalahan nomor 4 halaman 5

Akibat dari kegagalan sistem PTUN, menimbulkan umpan balik (*feedback*), berupa kekurangpercayaan pencari keadilan, kepada akses ke keadilan yang ditawarkan. Umpan balik negatif ini, ternyata tidak secara serta merta dapat merangsang perubahan /penyesuaian sistem, hal ini terbentur kepada ketentuan perundang-undangan. Kondisi ini tidak dapat direhabilitasi, dengan mengandalkan kepada perbaikan internal sistem PTUN saja. Diperlukan rekonstruksi segenap unsur penyusun sistem PTUN, agar mampu menjalankan fungsinya sebagai akses ke keadilan, dalam bidang tata usaha negara.

PENUTUP

Kesimpulan

Peradilan Tata Usaha Negara didirikan dengan tujuan untuk memberikan akses bagi anggota masyarakat, untuk mendapatkan keadilan di bidang hukum administrasi negara. Sebagai sistem dan perwujudan lembaga hukum moderen, maka PTUN tumbuh dengan segala prosedur dan birokrasi administrasi peradilan. Sistem PTUN yang berisikan birokrasi dan administrasi, berusaha untuk memproses dan mentransformasikan perkara TUN untuk kemudian diharapkan munculnya putusan yang adil. Praktek menunjukkan bahwa sub-sistem dalam PTUN tidak memenuhi beberapa karakteristik utama dari sistem, sehingga mengakibatkan sistem PTUN kurangmampu untuk menjalankan perannya sebagai akses ke keadilan. PTUN mengalami malfungsi pada subsistem penerimaan perkara, pengelolaan perkara, putusan, pelaksanaan putusan. Malfungsi ini semakin diperparah karena adanya prinsip-prinsip dasar hukum administrasi negara yang kurang mendukung fungsi PTUN sebagai akses ke keadilan.

Saran

Implikasi Teoritis

Pada tataran teoritis, upaya untuk mengoptimalkan peran sistem PTUN sebagai akses ke keadilan, dapat dilakukan dengan melakukan beberapa hal yaitu: (1) Peninjauan kembali terhadap teori-pemberlakuan asas-asas Hukum Administrasi Negara, khususnya yang berpengaruh kepada kegagalan kinerja PTUN, sebagai akses ke keadilan. (2) Pengembangan asas-asas baru Hukum Administrasi Negara, yang lebih berorientasi kepada kondisi kehidupan nyata Hukum Administrasi di Indonesia, serta mendukung kinerja peran sistem PTUN, sebagai akses ke keadilan. (3) Pemberlakuan teori pertanggungjawaban pribadi "*fautes personalle*" secara terbatas, untuk memperkuat pelaksanaan

putusan PTUN, dan sekaligus sebagai faktor pencegah terjadinya perbuatan pelanggaran administrasi oleh administratur. (4) Dalam lapangan Hukum Pidana, perlu dilakukan pengkajian teoritik mendalam, terhadap kemungkinan kriminalisasi di KUHP, khususnya terhadap perilaku pejabat/badan tata usaha negara, yang secara sengaja telah melecehkan peradilan dengan cara tidak melaksanakan perintah dalam putusan peradilan administrasi. Hal ini sejalan kebutuhan revitalisasi sistem pelaksanaan putusan, pada PTUN. (5) Pengkajian dan revisi terhadap sistem PTUN, yang lebih berorientasi kepada pelayanan akses ke keadilan, bagi pencari keadilan.

Implikasi Praktis

Pada tataran praksis, upaya memperluas akses ke keadilan yang ada pada sistem PTUN, dapat dilakukan dengan melakukan revisi sistem PTUN, serta tindakan yang meliputi: (1) Perubahan pengaturan tentang batas atau tenggang waktu pengajuan gugat. Tenggang waktu pengajuan gugat perlu untuk diperpanjang, atau ditiadakan sama sekali. (2) Penambahan pengaturan mengenai tenggang waktu pengajuan gugat, khususnya bagi pihak ketiga. Untuk itu dapat digunakan Teori Pengetahuan, sebagai dasar penghitungan tenggang waktu pengajuan gugat. (3) Penambahan mekanisme perdamaian, dalam penyelesaian sengketa di dalam sistem PTUN. Hal ini bertujuan memperbesar akses ke keadilan, melalui jalur alternatif penyelesaian perkara. (4) Penambahan instrumen pendukung, untuk menjamin terciptanya peradilan dengan acara cepat. Untuk itu perlu ditetapkan batas waktu penyelesaian sengketa di PTUN. (5) Perluasan pengertian tergugat, dengan tujuan memberikan kemudahan bagi penggugat. Penggugat cukup menunjuk negara sebagai tergugat saja, dan kemudian peradilan yang akan menunjuk secara spesifik, pejabat/badan TUN mana yang seharusnya dipanggil ke muka sidang. (6) Revisi terhadap sistem PTUN, agar memberikan perlakuan yang adil, serta memberikan kesempatan yang sama antara pihak-pihak yang bersengketa (termasuk dalam pengenaan sanksi atas pelanggaran sistem). (7) Revisi terhadap pengaturan kompetensi hukum PTUN, khususnya mengenai tempat pendaftaran dan penyelesaian gugatan. Revisi tersebut harus menekankan kepada pemberian kemudahan, bagi pencari keadilan untuk mengajukan gugatan. (8) Perlu adanya perangkat di bidang Hukum Keuangan Negara, yang menjamin terlaksananya hak pencari keadilan atas ganti kerugian yang seharusnya diterima. (9) Revisi terhadap sistem pelaksanaan putusan PTUN, yang lebih menekankan tanggungjawab personal pejabat/Badan TUN, untuk menjamin pelaksanaan Putusan TUN.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali. 2004. *Sosiologi Hukum Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*. Jakarta: BP IBLAM.
- Allan M Dershowitz. 1996. *Reasonable Doubts*. Singapore Simon & Schuster.
- Alvin Y So. 1990. *Social Change and Development*. Newburry Park :Sage.
- Bagirmanan. 1985. *Sistem dan teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM UIB.
- . 1995. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- . 1995. *Kekuasaan Kehakliman Republik Indonesia*. LPPM UIB: Bandung,
- , & Muchtar Kuntana. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu negara*. Bandung :Mandar Maju.
- Daniel Lev., 1988. *Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia (dalam Hukum dan Perkembangan Sosial)*. Jakarta: Sinar Harapan
- Marbun. 1988. *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- . 2003. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- , dkk (ed). 2002. *Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Marbun, Deno Kamelus, Saut panjaitan, Gede Pantja, Zainal Mutaqin. 2002. *Dimensi- dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Mauro Cappelletti, (ed). 1981. *Access for Justice and the welfare state*. Firenze: Le Monnier.
- Nevilee Brown. 1983. *French Administrative Law*. London: Billing and Son.
- Paul Doyle Johnson. 1986. *Teori Sosiologi Klasik dan Moderen*, (alih bahasa oleh Robert M.Z Lawang). Jakarta: Gramedia.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick. 2003., *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, Jakarta: HuMa.

- Satjipto Rahardjo . 2004.*Manusia dalam Hukum Indonesia , (dalam Sisi-sisi lain Hukum Indonesia)*. Jakarta: Kompas.
- . 1990,*Hukum dan Masyarakat*. Jakarta:Angkasa.
- . 1991.*Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Tatang Amirin. 1996.*Pokok-Pokok Teori Sistem*. Jakarta:Rajawali Pers.
- William Chamblis dan Robert B Seidman.1971.*Law,Order, and Power*. Massachuset: Addison Wesley Publishing Company.
- William Shrode, A and Dan Voich. 1974. *Organization and management: Basic System concepts.*, Malaysia: Irwin book Co.