

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KOORDINASI INSTITUSI PENEGAK HUKUM DALAM PENANGANAN PERKARA PIDANA SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN SISTEM PERADILAN PIDANA TERPADU BERDASARKAN PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum di Indonesia

1 Pengertian Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan secara rasional, memenuhi rasa keadilan dan berdaya guna. Dalam rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana maupun nonhukum 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.³⁶

Penegakan hukum sendiri harus diartikan dalam kerangka 3 (tiga) konsep, sebagai berikut:³⁷

³⁶ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm.109.

³⁷ Mardjono Reksodipuro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana Kumpulan Karangan Buku Kedua*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.

- a. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa terkecuali.
- b. Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual.
- c. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundang-undangannya dan kurangnya partisipasi masyarakat.

Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan objek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum objek oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Penegakan hukum dalam arti luas yaitu penegakan seluruh norma tatanan kehidupan bermasyarakat sedangkan dalam arti sempit penegakan hukum diartikan sebagai praktek peradilan pelaksanaan hukum dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mempunyai arti sangat penting, karena apa yang menjadi tujuan hukum justru terletak pada pelaksanaan hukum itu. Ketertiban dan ketentraman memang hukum dibuat untuk

dilaksanakan, kalau tidak, maka peraturan hukum itu hanya dalam kehidupan masyarakat. Peraturan hukum yang demikian akan menjadi mati sendiri.³⁸

Pengertian penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mestinya, mengawasi pelaksanaannya agar tidak terjadi pelanggaran dan jika terjadi pelanggaran memulihkan hukum yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali. Penegakan hukum dilakukan dengan penindakan hukum menurut urutan sebagai berikut:³⁹

- a. Teguran peringatan supaya menghentikan pelanggaran dan jangan berbuat lagi (percobaan);
- b. Pembebanan kewajiban tertentu (ganti kerugian, denda);
- c. Penyisihan dan pengucilan (pencabutan hak-hak tertentu); dan
- d. Penganan sanksi badan (pidana penjara, pidana mati).

Pelaksanaan hukum dapat terjadi karena pelanggaran hukum, yaitu dengan menegakan hukum tersebut dengan bantuan alat-alat perlengkapan Negara. Dalam menegakan hukum kemanfaatan dan keadilan.⁴⁰ Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang menginginkan dapat ditetapkannya hukum terhadap peristiwa konkrit yang terjadi. Bagaimana hukumnya, itulah yang harus diberlakukan pada setiap peristiwa yang terjadi. Jadi pada dasarnya tidak ada penyimpangan, bagaimanapun juga hukum harus ditegakkan, sehingga timbul perumpamaan, “Meskipun besok hari akan kiamat, hukum harus ditegakkan”. Inilah yang diinginkan kepastian hukum

³⁸ H.Riduan Syahrani.S. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. hlm. 191.

³⁹ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm.115.

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Mengubah*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm. 130.

dengan adanya kepastian hukum, ketertiban dalam masyarakat akan tercapai.⁴¹

Penegakan hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan, yaitu:⁴²

a. Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*)

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, pada dasarnya tidak boleh menyimpang: *Fiat justitia et pereat mundus* (Meskipun dunia akan runtuh, hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabile* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

⁴¹ *Ibid.* hlm. 131.

⁴² Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. Liberty Yogyakarta. Yogyakarta. 1999. Hal 145

b. Manfaat (*Zweckmassigkeit*)

Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.

c. Keadilan (*Gerechtigkeit*)

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan dan penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barang siapa yang mencuri harus dihukum: Siapa yang mencuri harus dihukum, tanpa membeda-bedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya, keadilan bersifat subjektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Penegakkan hukum di Indonesia memiliki faktor guna menunjang berjalannya tujuan dari penegakan hukum tersebut. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum di Indonesia, antara lain:⁴³

⁴³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 1983, hlm. 51.

a. Faktor Hukum

Hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yaitu apabila dilanggar akan mendapatkan sanksi yang tegas dan nyata. Sumber lain menyebutkan bahwa hukum adalah seperangkat norma atau kaidah yang berfungsi mengatur tingkah laku manusia dengan tujuan untuk ketentraman masyarakat.⁴⁴ Hukum mempunyai jangkauan universal karena dengan hukum bisa menemukan beberapa teori yang berbeda dari setiap individu.⁴⁵ Contohnya ketika beberapa Hakim mendengar tentang kasus pembunuhan, dari sekian banyak Hakim pasti memiliki pemikiran yang berbeda-beda (ditikam, dibakar, dibuang kesungai, dll.) sebelum melihat berkas tentang kasus pembunuhan tersebut. Artinya, hukum memiliki jangkauan yang sangat luas untuk masing-masing orang, tergantung bagaimana cara seseorang tersebut menyikapi hukum yang dihadapinya.

Dari beberapa penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa hukum adalah suatu peraturan tertulis yang dibuat oleh yang berwenang yang bersifat memaksa guna dapat mengatur kehidupan yang damai di tengah masyarakat. Timbulnya hukum karena adanya sumber, berikut sumber hukum dilihat dari dua segi yaitu segi materiil dan segi formil.⁴⁶

⁴⁴ Yulies Tina Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 13.

⁴⁵ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 8.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 13.

Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum, terdiri atas:

- 1) Perasaan hukum seseorang atau pendapat umum;
- 2) Agama;
- 3) Kebiasaan; dan
- 4) Politik hukum dari pemerintah.

Sedangkan sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber darimana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu berlaku, terdiri atas:

- 1) Undang-Undang
Sebagai peraturan Negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, diadakan dan dipelihara oleh penguasa Negara. Undang-Undang memiliki 2 (dua) arti, yaitu: a) Undang-Undang dalam arti formil adalah setiap keputusan pemerintah yang merupakan Undang-Undang karena pembuatannya, misalnya dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan parlemen; dan b) Undang-Undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung bagi setiap penduduk.
- 2) Kebiasaan, yaitu perbuatan manusia yang terus dilakukan berulang-ulang dalam hal yang sama. Apabila suatu kebiasaan tertentu diterima oleh masyarakat dan kebiasaan itu selalu berulang-ulang dilakukan sedemikianrupa, sehingga tindakan yang berlawanan dengan kebiasaan itu dirasakan sebagai pelanggaran perasaan hukum. Dengan demikian, timbulah suatu kebiasaan hukum, yang oleh pergaulan hidup dipandang sebagai hukum.
- 3) Keputusan-keputusan Hakim (*yurisprudensi*), yaitu keputusan Hakim terdahulu yang sering diikuti dan dijadikan dasar keputusan oleh Hakim mengenai masalah yang sama.
- 4) Traktat, yaitu dua orang mengadakan kata sepakat (*consensus*) tentang sesuatu hal, maka mereka mengadakan perjanjian. Akibat dari perjanjian itu adalah kedua belah pihak terikat pada isi dari perjanjian yang disepakatinya.
- 5) Pendapat sarjana hukum yang ternama juga mempunyai kekuasaan dan berpengaruh dalam pengambilan keputusan oleh Hakim. Dalam *yurisprudensi* terlihat bahwa Hakim sering

berpegang pada pendapat seorang atau beberapa sarjana hukum yang terkenal dalam ilmu pengetahuan hukum.

Hukum terbagi rata, pasti ada di setiap masyarakat di bumi ini. Seseorang yang sangat primitif atau seseorang yang sangat modern pasti memiliki hukum. Hukum tidak bisa dipisahkan dengan masyarakat tetapi hukum memiliki hubungan yang timbal balik dengan masyarakat.⁴⁷

Untuk menemukan hukum, ada beberapa sumber yang harus diperhatikan agar hukum yang akan dibuat bisa sesuai dengan apa yang dibutuhkan dengan keadaan yang dialami. Sumber hukum di bawah ini, dinilai bisa menjadi alasan agar dapat terciptanya suatu bentuk hukum yang baik dan dapat berjalan dengan adil di tengah masyarakat. Beberapa sumber hukum, antara lain:⁴⁸

Hukum yang telah dibuat memiliki fungsi guna membantu peranan berjalannya Undang-Undang tersebut ke masyarakat, seperti penerbitan peraturan, penyelesaian pertikaian dan sebagainya sehingga dapat mengiring masyarakat berkembang. Secara garis besar fungsi hukum dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) tahapan, sebagai berikut:⁴⁹

- 1) Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena sifat dan watak hukum yang memberi pedoman dan petunjuk tentang bagaimana

⁴⁷ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 39.

⁴⁸ Yulies Tina Masriani, *Op.Cit*, hlm.13.

⁴⁹ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 154.

berperilaku di dalam masyarakat. Menunjukkan mana yang baik dan mana yang buruk melalui norma-normanya.

- 2) Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin. Hukum dengan sifat dan wataknya yang antara lain memiliki daya mengikat baik fisik maupun psikologis.
- 3) Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan. Salah satu daya mengikat dan memaksa dari hukum, juga dapat dimanfaatkan atau didayagunakan untuk menggerakkan pembangunan. Hukum sebagai sarana pembangunan merupakan alat bagi otoritas untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih maju.

b. Faktor Masyarakat

Secara bentuk masyarakat dapat dibedakan menjadi 2 (dua) tingkat kedalaman yang berbeda. Pertama, masyarakat yang langsung dan spontan. Kedua adalah masyarakat yang terorganisir dan direfleksikan. Masyarakat dengan pola yang spontan dinilai lebih kreatif baik secara pemikiran maupun pola tingkah laku sedangkan masyarakat yang terorganisir memiliki pola pikir yang baku dan banyak perencanaan yang disengaja.⁵⁰ Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu maka masyarakat dapat mempengaruhi kepatuhan hukumnya. Masyarakat

⁵⁰ Alvin S Johnson, *Sosiologi Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 194.

Indonesia pada khususnya mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum.

Dari sekian banyak pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat, untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasinya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses.

Masyarakat sebagai warga Negara yang memerlukan kesadaran dan kepatuhan terhadap hukum dan perundang-undangan. Undang-Undang yang bagus tidak memberikan garansi terlaksananya hukum apabila kesadaran dan kepatuhan hukum warga Negara tidak mendukung pelaksanaan Undang-Undang tersebut.⁵¹

Masalah kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat bukanlah semata-mata objek sosiologi. Kesadaran hukum masyarakat itu tidak hanya ditemukan melalui penelitian sosiologi hukum semata-mata yang hanya akan memperhatikan gejala-gejala sosial belaka. Akan tetapi hasil penelitian secara sosiologi hukum ini masih perlu pula diuji terhadap falsafah politik kenegaraan yang merupakan ide tentang

⁵¹ Ramly Hutabarat, *Persamaan di Hadapan Hukum (Equality Before the Law) di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 78.

keadilan dan kebenaran di dalam masyarakat hukum yang bersangkutan.⁵²

c. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan memiliki fungsi yang sangat besar bagi masyarakat dan manusia. Masyarakat memiliki kebutuhan dalam bidang materiil dan spiritual. Untuk memenuhi kebutuhannya sebagian besar dipenuhi kebudayaan yang bersumber pada masyarakat itu sendiri, tetapi kemampuan manusia sangat terbatas, dengan demikian kemampuan kebudayaan yang merupakan hasil ciptaannya juga terbatas dalam memenuhi segala kebutuhan.⁵³

Sekalipun masyarakat mempunyai kebudayaan yang berbeda antara satu dengan lainnya, namun setiap kebudayaan memiliki sifat hakikat yang berlaku umum bagi semua kebudayaan dimana pun juga. Sifat hakikat kebudayaan itu sebagai berikut:⁵⁴

- 1) Kebudayaan terwujud dan tersalurkan lewat perilaku manusia;
- 2) Kebudayaan telah ada terlebih dahulu mendahului lahirnya suatu generasi tertentu dan tidak akan mati dengan habisnya usia generasi yang bersangkutan; dan
- 3) Kebudayaan diperlukan oleh manusia dan diwujudkan tingkah lakunya.

⁵² C.F.G. Sunaryati Hartono, *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembangunan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, 1976, hlm. 8.

⁵³ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Sebagai Suatu Pengantar*, Rajawali Persada, Jakarta, 1990, hlm. 178.

⁵⁴ *Ibid.* Hlm. 182.

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, oleh karena pembahasannya akan diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmateriel. Sebagai suatu sistem, maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan.⁵⁵

d. Faktor Sarana dan Fasilitas

Tanpa adanya sarana dan fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.⁵⁶ Suatu masalah yang erat hubungannya dengan sarana dan fasilitas adalah soal efektivitas dari sanksi negatif yang diancamkan terhadap peristiwa-peristiwa pidana tertentu. Tujuan dari adanya sanksi-sanksi

⁵⁵ *Ibid.* hlm. 59.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 37.

tersebut adalah agar dapat mempunyai efek yang menakutkan terhadap pelanggar-pelanggar potensial maupun yang pernah dijatuhi hukuman karena pernah melanggar. Sanksi negatif yang relatif berat atau diperberat saja, bukan merupakan sarana yang efektif untuk dapat mengendalikan kejahatan maupun penyimpangan lain. Tapi, sarana ekonomis ataupun biaya daripada pelaksanaan sanksi-sanksi negatif diperhitungkan, dengan berpegang dengan cara yang lebih efektif dan efisien sehingga biaya dapat ditekan di dalam program-program pemberantasan kejahatan jangka panjang.

e. Faktor Penegak Hukum

Penegak hukum di Indonesia ada beberapa jabatan untuk membantu dan mengurus faktor-faktor penegakan hukum agar maksud dari suatu hukum dapat berjalan dengan lancar dan adil, di antaranya:⁵⁷

1) Polisi

Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) adalah yang bertanggungjawab langsung di bawah Presiden. POLRI selalu berkaitan dengan pemerintahan karena salah satu fungsi pemerintahan adalah pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, melakukan pelayanan kepada masyarakat. Namun Polisi dan POLRI itu berbeda. Polisi adalah bagian dari kesatuan POLRI. Polisi juga disebut sebagai pranata

⁵⁷ Bambang Poernomo, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Amarta Buku, Yogyakarta, 1988, hlm. 25.

umum sipil yang mengatur tata tertib dan hukum. Di Pengadilan, Polisi juga berfungsi sebagai Penyidik yang tugasnya mencari barang bukti, keterangan dari berbagai sumber baik keterangan saksi maupun saksi ahli. Adapun tugas pokok Polisi adalah sebagai berikut:⁵⁸

- a) Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b) Menegakkan hukum; dan
- c) Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Untuk melakukan ketiga tugas di atas, Polisi membutuhkan tugas-tugas tambahan yang harus diperhatikan, antara lain:

- a) Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patrol terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b) Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran di jalan raya;
- c) Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d) Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e) Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f) Melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap Kepolisian khusus, penyelidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g) Melakukan pemyelididkan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan perundang-undangan lainnya;
- h) Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat dan lingkungan dari gangguan ketertiban dan atau bencana

⁵⁸ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia.

- termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- i) Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh pihak dan/atau instansi yang berwenang;
 - j) Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingan dalam tugas Kepolisian; dan
 - k) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dalam pelaksanaannya akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selain memiliki tugas di atas, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki fungsi utama, dalam Pasal 18 disebutkan bahwa fungsi utama Kepolisian adalah:

- a) Tugas Pembinaan Masyarakat (Pre-emitif)

Dalam tugas ini, Polisi dituntut untuk membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengenal hukum dan perundang-undangan. Polisi harus mampu mendekati masyarakat secara sosial agar lebih mudah beradaptasi dengan masyarakat dan lebih mudah untuk membina masyarakat.

- b) Tugas di Bidang Preventif

Tugas ini mewajibkan Polisi untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menjaga keselamatan orang lain, benda dan barang termasuk perlindungan dan pertolongan. Lebih khusus untuk menjaga pelanggaran hukum.

2) **Jaksa**

Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dalam pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Sumber lain menyebutkan Jaksa adalah pegawai pemerintah dalam bidang hukum yang bertugas menyampaikan dakwaan atau tuduhan di dalam proses Pengadilan terhadap orang yang diduga melakukan pelanggaran hukum.

Berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dijelaskan bahwa tugas dan wewenang Jaksa dalam bidang pidana, yaitu:

- a) Melakukan penuntutan;
- b) Melaksanakan penetapan Hakim dan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan dan putusan lepas bersyarat; dan
- d) Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke Pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan Penyidik.

Sedangkan dalam bidang hukum perdata, tata usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar Pengadilan untuk dan/atau atas nama Negara atau pemerintah. Selain bidang hukum pidana dan perdata, ada tugas dan wewenang lain yang diatur Undang-

Undang untuk Kejaksaan, bidang tersebut termasuk ketertiban dan ketentraman umum. Dalam ketertiban dan ketentraman umum, Jaksa memiliki tugas dan wewenang:

- a) Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- b) Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- c) Pengawasan kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara;
- d) Pencegahan penodaan dan/atau penyalahgunaan agama; dan
- e) Penelitian serta pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa seorang Jaksa memegang tanggung jawab dalam tiga bidang hukum sekaligus yaitu dalam bidang pidana, perdata dan Tata Usaha Negara.

3) **Hakim**

Hakim adalah Hakim Agung dan Hakim pada dan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta Hakim Mahkamah.⁵⁹ Selain itu, Hakim adalah bagian dari suatu organ Pengadilan yang dianggap memahami hukum yang diberikan kewajiban dan tanggung jawab agar hukum dan keadilan harus ditegakkan. Seorang Hakim harus menegakkan keadilan baik dengan hukum secara tertulis maupun tidak tertulis (seorang Hakim dilarang menolak suatu perkara dengan alasan bahwa hukumnya kurang jelas atau tidak ada) dan

⁵⁹ Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Komisi Yudisial.

tidak boleh melanggar dengan asas dan peraturan peradilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.⁶⁰

Kedudukan Hakim telah diatur di dalam Undang-Undang amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2). Profesi Hakim merupakan profesi hukum karena hakekatnya adalah melayani masyarakat di bidang hukum. Oleh karena itu seorang Hakim dituntut memiliki moralitas yang sangat tinggi dan tanggung jawab yang tinggi. Seorang Hakim memiliki tiga tugas pokok, di antaranya:

- a) Hakim bertugas membantu pimpinan Pengadilan dalam membuat program kerja jangka pendek dan jangka panjang, pelaksanaan serta perorganisasiannya;
- b) Melakukan pengawasan yang ditugaskan ketua untuk mengamati apakah pelaksanaan tugas telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan melaporkannya kepada pimpinan Pengadilan; dan
- c) Melakukan tugas pengawasan dan pengamatan (KIMWASMAT) terhadap pelaksanaan putusan pidana di Lembaga Pemasyarakatan dan melaporkannya kepada Mahkamah Agung.

⁶⁰ Bambang Waluyo, *Implementasi Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 11.

B. Tinjauan Umum tentang Sistem Peradilan Pidana

1 Pengertian Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan merupakan sistem penanganan perkara sejak adanya pihak yang merasa dirugikan atau sejak adanya sangkaan seseorang telah melakukan perbuatan pidana hingga pelaksanaan putusan Hakim. Khusus bagi sistem peradilan pidana sebagai suatu jaringan, sistem peradilan pidana mengoperasionalkan hukum pidana sebagai sarana utama, dan dalam hal ini berupa hukum pidana materiil, hukum pidana formil dan hukum pelaksanaan pidana.⁶¹

Sistem peradilan pidana lebih banyak menempatkan peran Hakim dihadapkan pada tuntutan pemenuhan kepentingan umum (publik) dan penentuan nasib seseorang, ketimbang perkara yang lain. Oleh karenanya terjadinya suatu perbuatan pidana menimbulkan dampak pada munculnya tugas dan wewenang para penegak hukum untuk mengungkap siapa pelaku sebenarnya (*actor intelektual*) dari perbuatan pidana tersebut.

Sistem Peradilan Pidana (SPP) berasal dari kata yaitu “sistem” dan “peradilan pidana”. Pemahaman mengenai ”sistem” dapat diartikan sebagai suatu rangkaian di antara sejumlah unsur yang saling terkait untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam pandangan Muladi,⁶² pengertian sistem harus dilihat dalam konteks, baik sebagai *physical system* dalam arti seperangkat elemen

⁶¹ Yesmil Anwar dan Adang, *System Peradilan Pidana (Konsep, Komponen dan Pelaksanaannya Dalam Penegakkan Hukum Di Indonesia)*, Widya Padjadjaran, Bandung, 2009, hlm. 26.

⁶² Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 65.

yang secara terpadu bekerja untuk mencapai suatu tujuan dan sebagai *abstract system* dalam arti gagasan-gagasan yang merupakan susunan yang teratur yang satu sama lain saling ketergantungan.

Apabila dikaji dari etimologis, maka "sistem" mengandung arti terhimpun (antar) bagian atau komponen (*subsystem*) yang saling berhubungan secara beraturan dan merupakan suatu keseluruhan. Sedangkan "peradilan pidana" merupakan suatu mekanisme pemeriksaan perkara pidana yang bertujuan untuk menghukum atau membebaskan seseorang dari suatu tuduhan pidana. Dalam kaitannya dengan peradilan pidana, maka dalam implementasinya dilaksanakan dalam suatu sistem peradilan pidana. Tujuan akhir dari peradilan ini tidak lain adalah pencapaian keadilan bagi masyarakat.

Sistem Peradilan Pidana atau istilah lainnya *Criminal Justice System*, kini telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem.

Sistem peradilan pidana untuk pertama kali diperkenalkan oleh pakar hukum pidana dan ahli dalam *criminal justice system* di Amerika Serikat sejalan dengan ketidakpuasan terhadap mekanisme kerja aparat penegak hukum dan institusi penegak hukum. Ketidakpuasan ini terbukti dari meningkatnya kriminalitas di Amerika Serikat pada tahun 1960-an. Pada masa itu pendekatan yang dipergunakan dalam penegakan hukum adalah "hukum dan ketertiban" (*law and order approach*) dan penegakan hukum dalam konteks pendekatan tersebut dikenal dengan istilah "*law enforcement*".

Sistem peradilan pidana di Indonesia merupakan terjemahan sekaligus penjelmaan dari *Criminal Justice System*, yang merupakan suatu sistem yang dikembangkan di Amerika Serikat yang dipelopori oleh praktisi hukum (*law enforcement officers*). Dengan kata lain sistem peradilan pidana merupakan istilah yang digunakan sebagai padanan dari *Criminal Justice System*.

Untuk mendapatkan gambaran tentang sistem peradilan pidana atau *criminal justice sistem*, di bawah ini terdapat beberapa pengertian sistem peradilan pidana, sebagai berikut :

- 1) Dalam *Black Law Dictionary*, *Criminal Justice System* diartikan sebagai "*The network of court and tribunals which deal with criminal law and it's enforcement*". Pengertian ini lebih menekankan pada suatu pemahaman baik mengenai jaringan di dalam lembaga peradilan maupun pada fungsi dari jaringan untuk menegakan hukum pidana. Jadi, tekanannya bukan semata-mata pada adanya penegakan hukum oleh peradilan pidana, melainkan lebih jauh lagi dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum tersebut dengan membangun suatu jaringan.
- 2) Remington dan Ohlin, *Criminal Justice System* dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.
- 3) Mardjono Reksodipoetro, *Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System)* merupakan sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.
- 4) Menurut Muladi, sistem peradilan pidana merupakan jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana materiel, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana. Akan tetapi, menurut Muladi kelembagaan ini harus dilihat dalam konteks sosial. Sifat yang terlalu berlebihan jika dilandasi hanya untuk kepentingan kepastian hukum saja akan membawa bencana berupa ketidakadilan.

Selanjutnya Muladi mengatakan, sistem peradilan pidana sesuai dengan makna dan ruang lingkup sistem dapat bersifat fisik dalam arti

sinkronisasi struktural (*structural synchronization*) dalam arti keselarasan mekanisme administrasi peradilan pidana, dapat pula bersifat substansial (*substancial synchronization*) dalam kaitannya dengan hukum positif yang berlaku, dan dapat pula bersifat kultural (*cultural synchronization*) dalam arti menghayati pandangan, sikap, dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.⁶³

Sistem Peradilan Pidana ialah sistem yang dibuat untuk menanggulangi masalah-masalah kejahatan yang dapat mengganggu ketertiban dan mengancam rasa aman masyarakat, merupakan salah satu usaha masyarakat untuk mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterima. Pelaksanaan peradilan pidana adalah upaya untuk menanggulangi kejahatan yang terjadi di masyarakat dengan mengajukan para pelaku kejahatan ke Pengadilan sehingga menimbulkan efek jera kepada para pelaku kejahatan dan membuat para calon pelaku kejahatan berpikir dua kali sebelum melakukan kejahatan.⁶⁴

Berbagai pandangan mengenai sistem peradilan pidana atau *criminal justice system* di atas, memiliki dimensi yang berbeda dengan sudut pandang yang berbeda pula. *Criminal Justice System* atau yang dalam bahasa Indonesia dikenal dengan istilah Sistem Peradilan Pidana merupakan suatu bentuk yang unik dan berbeda dengan sistem sosial lainnya.

⁶³ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 13.

⁶⁴ Abdussalam dan DPM Sitompul, *Sistem Peradilan Pidana*, Restu Agung, Jakarta, 2007, hlm. 4.

Perbedaan dapat dilihat dari keberadaannya untuk memproduksi segala sesuatu yang bersifat *unwelfare* (dapat berupa perampasan kemerdekaan, stigmatisasi, perampasan harta benda atau menghilangkan nyawa manusia) dalam skala yang besar guna mencapai tujuan yang sifatnya *welfare* (rehabilitasi pelaku, pengendalian dan penekanan tindak pidana).

Sistem peradilan pidana pada hakekatnya merupakan suatu proses penegakan hukum pidana.⁶⁵ Oleh karena itu berhubungan erat sekali dengan perundang-undangan pidana itu sendiri, baik hukum substantif maupun hukum acara pidana, karena perundang-undangan pidana itu pada dasarnya merupakan penegakan hukum pidana "*in abstracto*" yang akan diwujudkan dalam penegakan hukum "*in concreto*".

Pentingnya peranan perundang-undangan pidana dalam sistem peradilan pidana, karena perundang-undangan tersebut memberikan kekuasaan pada pengambil kebijakan dan memberikan dasar hukum atas kebijakan yang diterapkan. Lembaga legislatif berpartisipasi dalam menyiapkan kebijakan dan memberikan langkah hukum untuk memformulasikan kebijakan dan menerapkan program kebijakan yang telah ditetapkan. Jadi, semua merupakan bagian dari politik hukum yang pada hakekatnya berfungsi dalam tiga bentuk, yakni pembentukan hukum, penegakan hukum, dan pelaksanaan kewenangan dan kompetensi.

⁶⁵ Mardjono Reksodipoetro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia: Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan, dalam Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, 1994, hlm.58.

Ada beberapa asas utama yang harus diperhatikan dalam mengoperasionalkan hukum pidana, sebab individu harus benar-benar merasa terjamin bahwa mekanisme sistem peradilan pidana tidak akan menyentuh mereka tanpa landasan hukum tertulis, yang sudah ada terlebih dahulu (*legality principle*). Di samping itu, atas dasar yang dibenarkan oleh Undang-Undang hukum acara pidana mengenai apa yang dinamakan asas kegunaan (*expediency principle*) yang berpangkal tolak pada kepentingan masyarakat yang dapat ditafsirkan sebagai kepentingan tertib hukum (*interest of the legal order*). Atas dasar ini penuntutan memperoleh legitimasinya.

Asas yang ketiga adalah asas prioritas (*priority principle*) yang didasarkan pada semakin beratnya beban sistem peradilan pidana. Hal ini bisa berkaitan dengan berbagai kategori yang sama. Prioritas ini dapat juga berkaitan dengan pemilihan jenis-jenis pidana atau tindakan yang dapat diterapkan pada pelaku tindak pidana. Berbagai teori berkaitan dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Ada yang menggunakan pendekatan dikotomi dan atau pendekatan trikotomi.⁶⁶ Pendekatan dikotomi umumnya digunakan oleh teoritis hukum pidana di Amerika Serikat.

Sistem peradilan pidana merupakan koordinasi lembaga mulai dari pelaku menjadi tersangka, terdakwa, sampai dengan putusan Pengadilan. Sistem ini biasanya memiliki tiga komponen, penegak hukum (Polisi, *Shariffs, Marshal*), proses peradilan (Hakim, Jaksa, Pengacara), dan koreksi

⁶⁶ Romli Atmasasmita, *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*, Mandar Maju, Bandung 1995, hlm. 45.

(Petugas Penjara, Petugas Percobaan, dan Petugas Pembebasan Bersyarat) juga disebut sistem penegakan hukum.⁶⁷

2 Model Sistem Peradilan Pidana

Pada umumnya dalam sistem peradilan pidana dikenal ada tiga bentuk pendekatan, yaitu: pendekatan normatif; administratif; dan sosial yaitu:⁶⁸ Pertama, pendekatan normatif yakni memandang keempat aparatur penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga keempat aparat tersebut merupakan bagian yang semata-mata tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum;⁶⁹ Kedua, pendekatan administratif, pendekatan ini memandang keempat aparatur penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horizontal maupun bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut, sistem yang digunakan adalah sistem administrasi;⁷⁰ dan Ketiga, pendekatan sosial, pendekatan ini memandang keempat aparatur penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan atau ketidak

⁶⁷ Garner, *Bryan A, Black's Law Dictionary, Eight Edition*, West, a Thomson Business, St. Paul Minn, 2004, hlm. 304.

⁶⁸ Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia)*, hlm. 38.

⁶⁹ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 1-2.

⁷⁰ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, cet. Ke-2, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 6-7.

berhasilan dari keempat aparaturnya penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya, sistem yang digunakan adalah sistem sosial.⁷¹

Lebih jauh Packer membedakan pendekatan normatif tersebut ke dalam dua model yakni, *crime control model* dan *due process model*, dan perbedaan dua model tersebut sesuai dengan kondisi sosial, budaya, dan struktural (*sobural*) masyarakat Amerika Serikat. Polarisasi pendekatan normatif ke dalam sistem peradilan pidana bergaya Packer tersebut tidak bersifat mutlak, sehingga operasionalisasi kedua model ini dilandaskan pada asumsi yang sama yaitu:⁷²

- a. Penetapan suatu tindakan sebagai tindak pidana harus lebih dahulu ditetapkan jauh sebelum proses identifikasi dan kontak dengan seseorang tersangka pelaku kejahatan atau asas *ex post facto law* atau asas Undang-Undang tidak berlaku surut. Aparatur penegak hukum atau *law enforcement officer* tidak diperkenankan menyimpang dari asas tersebut;
- b. Diakui kewenangan yang terbatas pada aparaturnya penegak hukum untuk melakukan tindakan penyidikan dan penangkapan terhadap tersangka pelaku kejahatan; dan
- c. Seorang pelaku kejahatan adalah subjek hukum yang harus dilindungi dan berhak atas peradilan yang jujur dan tidak memihak.

Crime control model didasarkan atas anggapan bahwa penyelenggara peradilan pidana adalah semata-mata untuk menindas pelaku kriminal (*criminal conduct*), dan ini adalah tujuan utama dari proses peradilan pidana. Sebab dalam hal ini yang diutamakan adalah ketertiban umum (*public order*) dan efisiensi. Dalam model ini berlaku sarana cepat dalam rangka

⁷¹ Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia)*, hlm. 39.

⁷² Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, cet. Ke-2, Kencana, Jakarta 2011, hlm. 8.

pemberantasan kejahatan dan berlaku apa yang disebut sebagai *presumption of guilty*. Kelemahan dalam model ini adalah seringkali terjadi pelanggaran hak-hak asasi manusia.⁷³ Nilai-nilai yang melandasi *crime control model* adalah tindakan represif terhadap suatu tindakan kriminal merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan.

Perhatian utama harus ditujukan kepada efisiensi dari suatu penegakan hukum untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilan. Proses *criminal* penegakan hukum harus dilaksanakan berlandaskan prinsip cepat dan tuntas, dan model yang dapat mendukung proses penegakan hukum tersebut adalah model administratif dan merupakan model manajerial. Asas praduga tak bersalah akan menyebabkan sistem ini dilaksanakan secara efisien. Proses penegakan hukum harus menitikberatkan kepada kualitas temuan-temuan fakta administratif, oleh karena temuan tersebut akan membawa ke arah pembebasan seorang tersangka dari penuntutan, atau kesediaan tersangka menyatakan dirinya bersalah.

Due process model munculah nilai baru, merupakan sebuah konsep perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan pembatasan kekuasaan pada peradilan pidana. Jadi dalam model ini proses criminal harus dapat kendalikan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan sifat otoriter dalam rangka maksimum efisiensi. Dalam model ini diberlakukan apa yang

⁷³ Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia)*, hlm. 40-41.

dinamakan dengan *presumption of innocence*.⁷⁴ Model ini menekankan seluruh temuan-temuan fakta dari suatu kasus, yang harus diperoleh melalui prosedur formal yang sudah ditetapkan oleh Undang-Undang. Setiap prosedur adalah penting dan tidak boleh diabaikan, melalui suatu tahapan pemeriksaan yang ketat mulai dari penyidikan, penangkapan, penahanan dan peradilan serta adanya suatu reaksi untuk setiap tahap pemeriksaan, maka dapat diharapkan seorang tersangka yang nyata-nyata tidak bersalah akan dapat memperoleh kebebasan dari tuduhan melakukan kejahatan.

Presumption of innocence merupakan tulang punggung model ini.⁷⁵ Adapun nilai-nilai yang melandasi *due process model* adalah mengutamakan, *formal-adjudicative* dan *adversary fact findings*, hal ini berarti dalam setiap kasus tersangka harus diajukan ke muka Pengadilan yang tidak memihak dan diperiksa sesudah tersangka memperoleh hak yang penuh untuk mengajukan pembelaannya. Menekankan pada pencegahan dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi dan peradilan.

Proses peradilan harus dikendalikan agar dapat dicegah penggunaannya sampai pada titik optimum karena kekuasaan cenderung disalahgunakan atau memilih potensi untuk menempatkan individu pada kekuasaan yang koersif dari Negara. Memegang teguh doktrin *legal audit* yaitu: Seorang dianggap bersalah apabila penetapan kesalahannya dilakukan

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 42.

⁷⁵ Romli Atmasasmita, *Kapita ... Op. Cit.*, hlm. 138.

secara prosedural dan dilakukan oleh mereka yang memiliki kewenangan untuk tugas itu.

Seseorang tidak dapat dianggap bersalah sekalipun kenyataan akan memberatkan jika perlindungan hukum yang diberikan Undang-Undang kepada orang yang bersangkutan tidak efektif. Penetapan kesalahan seseorang hanya dapat dilakukan oleh Pengadilan yang tidak memihak. Gagasan persamaan di muka hukum lebih diutamakan. Lebih mengutamakan kesesuaian dan kegunaan sanksi pidana.

Konsep *due process model*, sangat menjunjung tinggi supremasi hukum, dalam perkara pidana tidak seorang pun berada dan menempatkan diri di atas hukum. Setiap penegakan hukum harus sesuai dengan persyaratan konstitusional, harus menaati hukum, serta harus menghormati *the right of self incrimination*. Tidak seorangpun dapat dipaksa menjadi saksi yang memberatkan dirinya dalam suatu tindak pidana. Dilarang mencabut, menghilangkan hak hidup, kemerdekaan, atau harta benda tanpa sesuai dengan ketentuan hukum acara.

Perbedaan dari kedua model ini terletak pada mekanisme dan tipologi model yang dianutnya. *crime control model* merupakan tipe *affirmative model*⁷⁶ sedangkan *due process model* merupakan *negative model*.⁷⁷

⁷⁶ *Affirmative model* yakni selalu menekankan pada eksistensi dan penggunaan kekuasaan pada setiap sudut dari proses peradilan pidana, dan dalam model ini kekuasaan legislatif sangat dominan.

⁷⁷ *Negative model* yakni selalu menekankan pembatasan kekuasaan formal dan modifikasi dari penggunaan kekuasaan tersebut. Kekuasaan yang dominan dalam hal ini adalah kekuasaan yudikatif dan selalu mengacu pada konstitusi.

Tabel 2.1

Perbedaan *Crime Control Model* dengan *Due Process Model*

| <i>Crime control model</i> | | <i>Due process model</i> |
|---|---------------|--|
| 5 karakteristik | <i>Values</i> | 6 karakteristik |
| 1. Refresif 2. <i>Presumption of guilt</i> 3. <i>Informal fact-finding</i> 4. <i>Factual guilt</i> 5. Efisiensi | Mekanisme | 1. Preventif 2. <i>Presumption of innocence</i> 3. <i>Formal-adjudicative</i> 4. <i>Legal guilt</i> 5. Efektivitas 6. Kesusilaan & <i>criminal sanction</i> |
| <i>Affirmative model</i> | Tipologi | <i>Negative model</i> |

Sumber: Romli Atmasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer, cet. Ke-2, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 12.*

Selanjutnya, Muladi mengemukakan kelemahan-kelemahan model sistem peradilan pidana seperti: *crime control model* tidak cocok karena model ini berpandangan tindakan yang bersifat refresif sebagai terpenting dalam melaksanakan proses peradilan pidana: *due model process* tidak sepenuhnya menguntungkan karena bersifat *anti-authoritarian*; *Model family* atau *family model* kurang memadai karena terlalu *offender oriented* sementara masih terdapat korban (*victims*) yang juga memerlukan perhatian serius.⁷⁸

Menurut Muladi juga model sistem peradilan pidana yang cocok bagi Indonesia adalah model yang mengacu pada *daad-dader strafrecht* yang disebut sebagai model keseimbangan kepentingan. Model ini adalah model yang realistik yaitu yang memperhatikan berbagai kepentingan yang harus

⁷⁸ Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana.... Op.Cit*, hlm. 46.

dilindungi oleh hukum pidana yaitu kepentingan Negara, kepentingan umum, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban kejahatan.⁷⁹

Setiap orang harus terjamin hak terhadap diri, kediaman, surat-surat atas pemeriksaan dan penyitaan yang tidak beralasan. Hak konfrontasi dalam bentuk pemeriksaan silang dengan orang yang menuduh atau melaporkan, Hak memperoleh pemeriksaan yang cepat, Hak perlindungan yang sama dan perlakuan yang sama dalam hukum, Hak mendapat bantuan Penasihat Hukum.⁸⁰

Pendekatan trikotomi, diperkenalkan oleh Denis Szabo, *Direktur the International Centre for Comparative Criminology, the University of Montreal, Canada* dalam Konverensi UNAFEI di Fuchu, Tokyo, Jepang bulan Desember 1982.⁸¹ Terdapat tiga model dalam pendekatan trikotomi. Pertama, *medical model*, pendekatan ini berawal dari ajaran Lombroso, yang menyatakan penjahat merupakan seorang yang memiliki kepribadian yang menyimpang, dan disebut sebagai orang yang sakit. Oleh karena itu, sistem peradilan pidana harus menjadi terapi, sehingga pelaku kejahatan menjadi manusia yang normal. Pemikiran ini diperkuat teori *social defence*, yang dikemukakan oleh Grammatica yang menyatakan hukum perlindungan sosial harus menggantikan hukum pidana yang ada sekarang, dalam tulisan berjudul *La lotta contra la pena* sehingga seorang pelaku tindak pidana diintegrasikan

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Perrnasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.

⁸¹ Romli Atmasasmita, *Kapita ... Op. Cit.*, hlm. 139.

kembali dalam masyarakat bukan diberi pidana terhadap perbuatannya,⁸² dan di perbaharui oleh Marc Ancel. Kedua, *justice model*, model ini melakukan pendekatan pada masalah-masalah kesusilaan, kemasyarakatan, dan norma-norma hukum serta pengaruh-pengaruh sistem peradilan pidana. Pendekatan *justice model*, diperkenalkan oleh Norval Morris, dengan suatu pemikiran yang bertitik tolak pada mekanisme peradilan dan perubahan hukuman. Model ini melakukan re-evaluasi terhadap hasil-hasil administrasi peradilan pidana dan memberikan perhatian khusus pada sanksi pidana, moral dan *social cost* untuk mencapai tujuan pencegahan dan perlindungan atas masyarakat dari kejahatan. Ketiga, model gabungan, dari *preventive model* dan *justice model*. Model ini menitikberatkan pada kompensasi atas korban-korban kejahatan. Dasar pemikiran ini menempatkan Negara selain sebagai pemberantas kejahatan dan perlindungan masyarakat juga memberikan jaminan sosial yang di peroleh dari pendapatan Negara dari sektor pajak.

Bertitik tolak dari tujuan Sistem Peradilan Pidana, Mardjono mengemukakan bahwa sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi diartikan sebagai mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Tujuan sistem peradilan pidana dapat dirumuskan yaitu: Pertama, mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan; Kedua, menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga

⁸² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan*, Program Magister Ilmu Hukum Undip, BP Undip, Semarang. 1994.

masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan Ketiga, mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya. Dari tujuan tersebut Mardjono mengemukakan bahwa empat komponen dalam sistem peradilan pidana yakni Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan diharapkan dapat bekerja sama dan dapat membentuk suatu *integrated criminal justice sistem*.⁸³

Apabila keterpaduan dalam bekerja sistem tidak dilakukan, diperkirakan akan terdapat tiga kerugian yaitu:

- a) Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi sehubungan dengan tugas mereka bersama;
- b) Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok di setiap instansi (sebagai subsistem dari Sistem Peradilan Pidana); dan
- c) Dikarenakan tanggung jawab setiap instansi sering kurang jelas terbagi maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari Sistem Peradilan Pidana.

Menurut Muladi, Sistem Peradilan Pidana merupakan jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana materiil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana. Secara sederhana Sistem Peradilan Pidana dapat dipahami sebagai suatu usaha untuk menjawab pertanyaan apa tugas hukum pidana di masyarakat dan bukan sekadar

⁸³ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, cet. Ke-2, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 3.

bagaimana hukum pidana di dalam Undang-Undang dan bagaimana Hakim menerapkannya.

Sistem Peradilan Pidana Indonesia berlangsung melalui tiga komponen dasar sistem:

1. Substansi merupakan hasil atau produk sistem termasuk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981;
2. Struktur yaitu lembaga-lembaga dalam sistem hukum yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan; dan
3. Kultur yaitu bagaimana sebetulnya sistem tersebut akan diberdayakan. Dengan kata lain kultur adalah merupakan penggerak dari Sistem Peradilan Pidana.

Pandangan mengenai Sistem Peradilan Pidana di atas memiliki dimensi yang berbeda dengan sudut pandang yang berbeda pula. Sistem Peradilan Pidana merupakan konstruksi (sosial) yang menunjukkan proses interaksi manusia (di dalamnya terdapat aparaturnya hukum, pengacara dan terdakwa, serta masyarakat) yang saling berkaitan dalam membangun dunia (realitas) yang mereka ciptakan.

Sistem Peradilan Pidana sebagai suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu *open system*, dalam pengertian Sistem Peradilan Pidana dalam gerakannya akan selalu mengalami *interface* (interaksi, interkoneksi dan interdependensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat masyarakat: ekonomi, politik, pendidikan dan teknologi serta subsistem-

subsistem dari Sistem Peradilan Pidana itu sendiri (*subsystem of criminal justice system*).

Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana jelaslah telah terjadi perubahan pemikiran dan pandangan dari sebelumnya HIR (*Het Herziene Inlandsch Reglemennt*) stbld. 1941 No. 44, yang mana tentang kedudukan tersangka dan tertuduh atau terdakwa, dalam proses penyelesaian perkara pidana di Indonesia. Perubahan pemikiran dan pandangan dimaksud tampak terlalu menitik beratkan terhadap perlindungan atas hak dan kepentingan tersangka, tertuduh atau terdakwa, akan tetap kurang memperhatikan efisiensi mekanisme penyelesaian perkara pidana itu sendiri oleh aparat yustisi dan kepentingan korban penyalahgunaan kekuasaan aparat penegak hukum.⁸⁴

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada baik yang terdapat di dalam atau di luar KUHAP dapat diterangkan bahwa sistem peradilan pidana di Indonesia mempunyai prangkat struktur atau sub sistem yakni Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Perasyarakatan dan Advokat atau Penasehat Hukum sebagai *quasi sub system*.⁸⁵

Sistem peradilan pidana berdasarkan KUHAP, Polisi selaku petugas Penyidik, baru dapat mengolah kasus setelah mendapat pengaduan dari korban atau masyarakat atas dugaan adanya tindak pidana. Kemudian pihak Kepolisian dapat menindaklanjuti pengaduan korban dengan melakukan

⁸⁴ Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia)*, hlm. 63.

⁸⁵ Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, hlm. 14.

penyelidikan dan penyidikan. Untuk kepentingan pengembangan kasus, Polisi berwenang menetapkan tersangka, bahkan menahan tersangka. Hasil penyelidikan dan penyidikan tersebut diserahkan kepada Jaksa Penuntut Umum (JPU). JPU melanjutkan pekerjaan dari Polisi, untuk itu bisa memeriksa lebih lanjut dengan korban dan tersangka. JPU juga memiliki kewenangan menahan tersangka. Jika JPU merasa berkas telah cukup bukti, maka selanjutnya diajukan ke Pengadilan untuk disidangkan.

Setelah masuk ke dalam persidangan status tersangka berubah menjadi terdakwa, di mana Hakim dalam memeriksa perkara, dapat meminta keterangan korban, terdakwa, dan saksi lainnya. Bahkan Hakim juga dapat mempertemukan korban dengan tersangka. Selama proses persidangan di Pengadilan terjadi interaksi yang cukup intens antara terdakwa dan korban, terdakwa dengan Petugas Rumah Tahanan/Lembaga Perumahan, terdakwa dengan Panitera Pengadilan, terdakwa dengan Jaksa Penuntut Umum, juga terdakwa dengan Hakim. Di dalam sistem peradilan pidana berdasarkan KUHP tersangka/terdakwa lebih memiliki banyak akses untuk berinteraksi dengan penegak hukum dibandingkan dengan korban. Korban hanya berinteraksi pada saat pemeriksaan di Pengadilan. Korban tidak pernah diikutsertakan pada saat Penyidik berkomunikasi atau menyerahkan berkas perkara kepada Jaksa Penuntut Umum. Dengan kata lain, KUHP tidak

memberikan akses Jaksa Penuntut Umum berhubungan sebelum proses pemeriksaan sampai ke Pengadilan.⁸⁶

Dalam sistem peradilan yang lazimnya selalu melibatkan dan mencakup sub-sistem seperti yang tersebut di atas dengan ruang lingkup masing-masing proses peradilan pidana sebagai berikut, yaitu:⁸⁷

- 1) Kepolisian dengan tugas utama; menerima laporan dan pengaduan dari publik manakala terjadinya tindak pidana; melakukan penyelidikan adanya penyidikan tindak pidana; melakukan penyaringan terhadap kasus-kasus yang memenuhi syarat untuk diajukan ke Kejaksaan; melaporkan hasil penyidikan kepada Kejaksaan; dan memastikan dilindunginya para pihak yang terlibat dalam proses peradilan pidana. (UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara)
- 2) Kejaksaan dengan tugas pokok: menyaring kasus yang layak diajukan ke Pengadilan; mempersiapkan berkas penuntutan; melakukan penuntutan; dan melaksanakan putusan Pengadilan. (UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, UU No. 16 Tahun 2002)
- 3) Pengadilan yang berkewajiban untuk: menegakan hukum dan keadilan; saksi dan korban dalam proses peradilan pidana; melakukan pemeriksaan kasus-kasus secara efisien dan efektif; memberikan putusan yang adil berdasarkan hukum; dan menyiapkan arena publik untuk persidangan sehingga publik dapat berpartisipasi terhadap proses peradilan di tingkat ini. (UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 35 Tahun 1999 tentang revisi terhadap UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 4 Tahun 2004)
- 4) Lembaga pemasyarakatan yang berfungsi untuk: menjalankan putusan Pengadilan berupa pemenjaraan; memastikan perlindungan hak-hak narapidana melakukan upaya-upaya untuk memperbaiki narapidana; dan mempersiapkan narapidana untuk kembali ke masyarakat. (UU No. 12 Tahun 1995 tentang Lembaga Pemasyarakatan)
- 5) Pengacara dengan fungsi: melakukan pembelaan bagi klien dan menjaga hak-hak klien dipenuhi dalam proses peradilan. (UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat)

⁸⁶ Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, *Kertas Kebijakan; Sistem Peradilan Pidana Terpadu Yang Berkeadilan Jender Dalam Penanganan Kasus kekerasan Terhadap Perempuan*, KOMNAS Perempuan, Jakarta, 2005, hlm. 25.

⁸⁷ Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia)*, hlm. 64.

Sistem hukum di Indonesia pada saat ini memang belum berkeadilan gender dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan. Pada tingkat substansi hukum, terdapat peraturan, baik materiil maupun formil, yang cenderung menyulitkan perempuan untuk mencapai keadilan. Menyangkut sistem peradilan pidana, di dalam KUHAP hanya ada beberapa Pasal yang secara spesifik mengatur hak korban, yaitu hak ketika ia menjadi saksi.⁸⁸ Saksi korban orang yang dirugikan akibat terjadinya kejahatan atau pelanggaran didengar pertama sebelum saksi lainnya karena dianggap saksi utama. Selanjutnya hak korban untuk mendapatkan ganti rugi melalui gugatan ganti rugi yang digabungkan oleh Jaksa dengan perkara pidana (Ps. 98). Di samping pasal tersebut di atas, terdapat pengaturan hak korban yang tidak spesifik, yaitu tersirat ketika ia menjadi saksi yang sama posisinya dengan saksi lainnya. Hak-hak saksi tersebut di dalam KUHAP yaitu:⁸⁹

1. Hak saksi untuk tidak mendapat pertanyaan yang bersifat menjerat (Pasal 166).
2. Hak saksi untuk hadir dalam persidangan (Pasal 167).
3. Hak mengundurkan diri sebagai saksi jika memiliki hubungan darah, perkawinan atau saksi juga sebagai terdakwa (Pasal 168).
4. Hak untuk menolak disumpah (Pasal 161).
5. Hak untuk didengar keterangannya tanpa hadirnya terdakwa (Pasal 173).
6. Hak untuk diperiksa keterangannya tanpa kehadiran saksi lainnya (Pasal 172).

⁸⁸ Pasal 160 ayat 1 huruf b KUHAP “yang pertama-tama didengar keterangannya adalah korban yang menjadi saksi”.

⁸⁹ Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, *Kertas Kebijakan; Sistem Peradilan Pidana Terpadu Yang Berkeadilan Jender Dalam Penanganan Kasus kekerasan Terhadap Perempuan*, (Jakarta: KOMNAS Perempuan, 2005), hlm. 42-44.

7. Hak untuk mendapat juru bahasa yang bersumpah atau berjanji akan menerjemahkan dengan benar semua yang diterjemahkan (Pasal 177 ayat (1)).
8. Hak khusus untuk saksi bisu dan atau tuli serta tidak dapat menulis yaitu hak mendapat penerjemah orang yang pandai bergaul dengannya (Pasal 178 ayat (1)); dan hak untuk mendapatkan semua pertanyaan atau teguran secara tertulis dan menjawab secara tertulis bagi saksi yang bisu dan atau tuli tapi dapat menulis (Pasal 178 ayat (2)).

Hak-hak tersebut meskipun secara eksplisit dijamin di dalam KUHAP, pada prakteknya sering kali tidak terpenuhi, misalnya hak atas ganti rugi yang sangat jarang diperoleh karena pada umumnya Jaksa dalam melakukan tuntutan tidak memasukkan tuntutan ganti rugi untuk korban, apalagi haknya sebagai saksi. Perlindungan terhadap korban tersebut itu jika dibandingkan dengan perlindungan terhadap terdakwa sangat tidak memadai. Hak-hak tersangka dan terdakwa jauh lebih banyak dijamin di dalam KUHAP (Pasal 50, 51, 52, 53 & 177, 53 (2) & 178, 54 & 55, 56, 57 (1), 57 (2), 58, 59, 60, 61 (1), 62 (1), 63, 64, 65).

Ketidakseimbangan pengaturan tentang korban dengan hak tersangka dan terdakwa kemudian mempengaruhi sikap dan tindakan para penegak hukum yang mempunyai kecenderungan sebagai pelaksana Undang-Undang (legalistik). Dengan melaksanakan KUHAP, mereka telah menegakan hukum yang ada. KUHAP mengatur mekanisme kerja institusi di mana hubungan antara satu instansi dengan instansi lainnya sangatlah kaku. Setiap instansi telah memiliki wewenang yang jelas. Tidak ada ruang antara penegak hukum membahas masalah-masalah yang menyangkut kepentingan masyarakat pencari keadilan yang harus dipecahkan bersama.

3 Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) ialah jaringan peradilan yang bekerja sama secara terpadu di antara bagian-bagiannya untuk mencapai tujuan tertentu baik jangka pendek maupun jangka panjang. Dapat pula dikatakan bahwa sistem peradilan pidana adalah suatu komponen (sub sistem) peradilan pidana yang saling terkait/tergantung satu sama lain dan bekerja untuk mencapai tujuan, yaitu untuk menanggulangi satu sama lain dan bekerja untuk mencapai tujuan, yaitu untuk menanggulangi kejahatan sampai batas yang dapat ditoleransi oleh masyarakat. Dari pengertian sistem tersebut sudah menggambarkan adanya keterpaduan antara sub-sub sistem yang ada dalam peradilan.⁹⁰

Sistem peradilan pidana terpadu merupakan sistem yang mampu menjaga keseimbangan perlindungan kepentingan, baik kepentingan Negara, kepentingan masyarakat, maupun kepentingan individu termasuk kepentingan pelaku tindak pidana dan korban kejahatan.⁹¹

Menurut Muladi makna *integrated justice system* ini adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam: pertama, sinkronisasi struktural yaitu keserempakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum; kedua, sinkronisasi substansial yaitu keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif; dan ketiga, sinkronisasi

⁹⁰ Rusli Muhammad, *Sistem peradilan Pidana Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm.33.

⁹¹ *Ibid*, hlm. 34.

kultural yaitu keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.⁹²

Kata terpadu dalam sistem peradilan pidana terpadu di sini ialah adanya kesamaan prosedur (sub sistem dalam peradilan pidana pada posisi masing-masing harus mengikuti aturan-aturan yang telah ditetapkan/ditentukan di dalam Undang-Undang), persepsi (adanya pemahaman/pengetahuan yang sama antara sub-sub sistem terhadap perkara/kasus yang ada), dan tujuan (sub-sub sistem peradilan harus memiliki tujuan yang sama yaitu menanggulangi kejahatan hingga batas toleransi yang dapat di terima masyarakat).⁹³

Perlu kita pahami bahwa eksistensi dan penyelenggaraan *the integrated criminal justice system* diartikan proses manajemen (perilaku yang mempunyai tujuan tertentu) dari *raw-input, instrumental input, environment input* sebagai bagian komponen sistem proses untuk saling berhubungan dalam interelasi dan interaksi mewujudkan suatu hasil berupa *out put* dari tujuan diadakannya peradilan pidana guna mencapai cita-cita *social civilization* dan *unwelfare*.⁹⁴

⁹² Muladi, *Kapita Selekt Sistem Peradilan Pidana*, Cetakan II, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002, hlm. 13.

⁹³ Rusli Muhammad, *Sistem peradilan Pidana Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm.36.

⁹⁴ *Ibid.*

C. Tinjauan Umum tentang Hukum Administrasi Negara

1 Pengertian dan Istilah Hukum Administrasi Negara

Pengertian dan istilah Hukum Administrasi Negara (HAN) berasal dari Negara Belanda, yakni “*Administratief Recht*” atau “*Bestuursrecht*”⁹⁵ yang berarti lingkungan kekuasaan/administratif di luar dari legislatif dan yudisial. Kemudian istilah Hukum Administrasi Negara di Perancis disebut “*Droit Administrative*”, di Inggris disebut “*Administrative Law*”, di Jerman disebut “*Verwaltung Recht*”. Walaupun istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari “*Administratief Recht*” (Bahasa Belanda), namun istilah “*Administratief Recht*” juga diterjemahkan menjadi istilah lain yaitu Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Pemerintahan.⁹⁶

Dalam bahasa Inggris “*administer*” adalah kombinasi kata-kata bahasa Latin *ad* dan *ministrare*, yang berarti “*to serve*” (melayani). Sementara di dalam kamus “*to administer*” sama dengan “*to manage*” atau “*direct*” (mengelola atau memerintah).⁹⁷ Istilah administrasi juga berasal dari bahasa Latin yaitu “*Administrare*”, yang artinya adalah setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud mendapatkan sesuatu ikhtisar keterangan itu dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan yang lain, namun tidak semua himpunan catatan yang lepas dapat dijadikan administrasi.

⁹⁵ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm: 2-3.

⁹⁶ J.B Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Prenhallindo, Jakarta, 2001, hlm 71-75.

⁹⁷ Bachan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 5.

Menurut Liang Gie bahwa administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Sehingga dengan demikian ilmu administrasi dapat diartikan sebagai suatu ilmu yang mempelajari proses, kegiatan dan dinamika kerjasama manusia. Dari definisi administrasi menurut Liang Gie tersebut, maka terdapat 3 (tiga) unsur administrasi, yang terdiri:

- a. Kegiatan melibatkan dua orang atau lebih;
- b. Kegiatan dilakukan secara bersama-sama; dan
- c. Ada tujuan tertentu yang hendak dicapai.

Adapun istilah kerjasama itu sendiri adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih, kerjasama dapat terjadi dalam semua hal bidang kehidupan baik sosial, ekonomi, politik, atau budaya. Dari sifat dan kepentingannya, kerjasama dapat dibedakan menjadi dua yaitu kegiatan yang bersifat privat dan kegiatan yang bersifat publik. Sehingga ilmu yang mempelajarinya dibedakan menjadi dua pula yaitu ilmu administrasi privat (*private administration*) dan ilmu administrasi negara (*public administration*). Perbedaan antara dua cabang ilmu ini (*private administration* dan *public administration*) terletak pada fokus pembahasan atau objek studi dari masing-masing cabang ilmu tersebut. Administrasi negara memusatkan perhatiannya pada kerjasama yang dilakukan dalam lembaga-lembaga pemerintah, sedangkan administrasi privat memfokuskan perhatiannya pada lembaga-lembaga bisnis swasta.

Dengan demikian ilmu administrasi negara (*public administration*) dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari kegiatan kerjasama dalam organisasi atau institusi yang bersifat publik yaitu negara. Mengenai arti dan apakah yang dimaksud dengan administrasi, lebih lanjut Liang Gie, mengelompokkan menjadi 3 (tiga) macam kategori definisi administrasi yaitu:

a. Administrasi dalam pengertian proses atau kegiatan;

Sebagaimana dikemukakan oleh Sondang P. Siagian bahwa administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

b. Administrasi dalam pengertian tata usaha; dan

1) Menurut Munawardi Reksodiprawiro, bahwa dalam arti sempit administrasi berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis, dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya;

2) George Kartasapoetra, mendefinisikan bahwa administrasi adalah suatu alat yang dapat dipakai menjamin kelancaran dan keberesan bagi setiap manusia untuk melakukan perhubungan, persetujuan dan perjanjian atau lain sebagainya antara sesama manusia dan/atau badan hukum yang dilakukan secara tertulis; dan

- 3) Harris Muda, mendefinisikan bahwa administrasi adalah suatu pekerjaan yang sifatnya mengatur segala sesuatu pekerjaan yang berhubungan dengan tulis menulis, surat menyurat dan mencatat (membukukan) setiap perubahan/kejadian yang terjadi di dalam organisasi itu.
- c. Administrasi dalam pengertian pemerintah atau administrasi negara yakni, rangkaian semua organ-organ negara terendah dan tinggi yang bertugas menjalankan pemerintahan, pelaksanaan dan Kepolisian.

Ada juga ahli yang mengatakan bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik. Hal ini dikarenakan hukum publik mengatur hal yang berkenaan dengan pemerintahan umum. Hukum publik ialah hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau hubungan antar organ dengan pemerintah.

Hukum administrasi meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Sehingga HAN (Hukum Administrasi Negara) disebut juga hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintah dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif, artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, yang tugas utamanya bukannya organ dan fungsi pembuat undang-undang dan peradilan.

Hukum Administrasi Tata Negara atau Hukum Tata Pemerintahan berisi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum. Akan

tetapi, tidak semua peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pemerintahan umum termasuk dalam cakupan HAN sebab ada peraturan yang menyangkut pemerintahan umum, tetapi tidak termasuk dalam HAN, melainkan masuk pada lingkup HTN.

Hukum administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri. HAN sebagai hubungan istimewa yang diadakan memungkinkan para pejabat administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus. Sehingga dalam hal ini hukum administrasi negara memiliki dua aspek, yaitu pertama; aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya kedua; aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.⁹⁸

Sementara di Indonesia banyak istilah untuk mata kuliah ini salah satunya adalah Hukum Administrasi Negara. Berikut adalah berbagai macam istilah yang digunakan di Indonesia;

- a. E. Utrecht;⁹⁹ Dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi pada cetakan pertama memakai istilah 'Hukum Tata Usaha Indonesia', kemudian pada cetakan kedua menggunakan istilah 'Hukum Tata Usaha Negara Indonesia', dan pada cetakan ketiga menggunakan istilah 'Hukum Administrasi Negara Indonesia';

⁹⁸ Bachsan Mustafa, *Sistem Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bkati, Bandung, 2001, hlm.6.

⁹⁹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ictiar Baru, Jakarta, 1985, hlm.1-4.

- b. Wirjono Prajokodikoro, dalam tulisannya di majalah hukum Tahun 1952, menggunakan istilah “Tata Usaha Pemerintahan”;
- c. Djuial Haesen Koesoemaatmadja dalam bukunya Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara, menggunakan istilah ‘Hukum Tata Usaha Negara’ dengan alasan sesuai dengan Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14 Tahun 1970;
- d. Prajudi Armosudidjo, dalam prasarannya di Musyawarah Nasional Persahi Tahun 1972 di Prapat menggunakan istilah ‘Peradilan Administrasi Negara’;
- e. W.F. Prins dalam bukunya *Inhiding in het Administratief Recht van Indonesia*, menggunakan istilah, ‘Hukum Tata Usaha Negara Indonesia’;
- f. Rapat Staf Dosen Fakultas Hukum Negeri seluruh Indonesia bulan Maret 1973 di Cirebon, memutuskan sebaiknya menggunakan istilah ‘Hukum Administrasi Negara’ dengan alasan Hukum Administrasi Negara pengertiannya lebih luas dan sesuai dengan perkembangan pembangunan dan kemajuan Negara Republik Indonesia ke depan;
- g. Surat Keputusan Mendikbud Tahun 1972, tentang Pedoman Kurikulum minimal Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta, menggunakan istilah ‘Hukum Tata Pemerintahan (HTP)’;
- h. Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14 Tahun 1970 dan TAP MPR No. II/1983 tentang GBHN memakai istilah ‘Hukum Tata Usaha Negara’; dan
- i. Surat Keputusan Mendikbud No. 31 Tahun 1983, tentang kurikulum Inti Program Pendidikan Sarjana Hukum menggunakan istilah ‘Hukum Administrasi Negara’.

2 Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara

Adapun ruang lingkup dari Hukum Administrasi Negara adalah bertalian erat dengan tugas dan wewenang lembaga negara (administrasi negara) baik di tingkat pusat maupun daerah, perhubungan kekuasaan antar lembaga negara (administrasi negara), dan antara lembaga negara dengan warga masyarakat (warga negara) serta memberikan jaminan perlindungan hukum kepada keduanya, yakni kepada warga masyarakat dan administrasi negara itu sendiri.

Dalam perkembangan sekarang ini dengan kecenderungan negara turut campur tangan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, maka peranan Hukum Administrasi Negara (HAN) menjadi luas dan kompleks. Kompleksitas ini akan membuat luas dan *complicated* dalam menentukan rumusan ruang lingkup HAN.

Secara historis pada awalnya tugas negara masih sangat sederhana, yakni sebagai penjaga malam (*nachwachter staad*) yang hanya menjaga ketertiban, keamanan, dan keteraturan serta ketentraman masyarakat. Oleh karenanya negara hanya sekadar penjaga dan pengatur lalu lintas kehidupan masyarakat agar tidak terjadi benturan-benturan, baik menyangkut kepentingan hak dan kewajiban, kebebasan dan kemerdekaan, dan atau benturan-benturan dalam kehidupan masyarakat lainnya. Apabila hal itu sudah tercapai, tugas negara telah selesai dan sempurna, pada suasana yang demikian itu HAN tidak berkembang dan bahkan statis.

Keadaan seperti ini tidak akan dijumpai saat ini, baik di Indonesia maupun di negara-negara belahan dunia lainnya. Dalam batas-batas tertentu (sekecil, sesederhana dan seotoriter apapun) tidak ada lagi negara yang tidak turut ambil bagian dalam kehidupan warga negaranya. Untuk menghindarkan kemungkinan terjadinya hal tersebut, maka perlu dibentuk hukum yang mengatur pemberian jaminan dan perlindungan bagi warga negara (masyarakat) apabila sewaktu-waktu tindakan administrasi negara menimbulkan keraguan pada warga masyarakat dan bagi administrasi negara sendiri.

Untuk mewujudkan cita-cita itu tepatlah apa yang dikemukakan oleh Sjachran Basah bahwa fungsi hukum secara klasik perlu ditambah dengan fungsi-fungsi lainnya untuk menciptakan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Oleh karena itu hukum harus tidak dipandang sebagai kaidah semata-mata, akan tetapi juga sebagai sarana pembangunan, yaitu berfungsi sebagai pengarah dan jalan tempat berpijak kegiatan pembangunan untuk mencapai tujuan kehidupan bernegara.

Di samping itu sebagai sarana pembaharuan masyarakat hukum harus juga mampu memberi motivasi cara berpikir masyarakat ke arah yang lebih maju, tidak terpaku kepada pemikiran yang konservatif dengan tetap memperhatikan faktor-faktor sosiologis, antropologis, dan kebudayaan masyarakat. Namun demikian seperti apa yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmaja hukum tetap harus memperhatikan, memelihara dan mempertahankan ketertiban sebagai fungsi klasik dari hukum. Mengenai ruang lingkup yang dipelajari dalam studi Hukum Administrasi Negara.

Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan ada enam ruang lingkup yang dipelajari dalam HAN (Hukum Administrasi Negara) yaitu meliputi:

- a. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi negara;
- b. Hukum tentang organisasi negara;
- c. Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari administrasi negara, terutama yang bersifat yuridis;
- d. Hukum tentang sarana-sarana dari administrasi negara terutama mengenai kepegawaian negara dan keuangan negara;
- e. Hukum administrasi pemerintah daerah dan wilayah, yang dibagi menjadi; dan
 - 1) Hukum Administrasi Kepegawaian;
 - 2) Hukum Administrasi Keuangan;
 - 3) Hukum Administrasi Materiil; dan

- 4) Hukum Administrasi Perusahaan Negara.
- f. Hukum tentang Peradilan Administrasi Negara.

Kusumadi Pudjosewojo, membagi bidang-bidang pokok Hukum Administrasi Negara sebagai berikut:

- a. Hukum Tata Pemerintahan;
- b. Hukum Tata Keuangan termasuk Hukum Pajak;
- c. Hukum Hubungan Luar Negri; dan
- d. Hukum Pertahanan dan Keamanan Umum.

Walther Burekhardt menyebutkan bidang-bidang pokok bagian dari Hukum Administrasi Negara, yaitu:

- a. Hukum Kepolisian, berisi aturan-aturan hukum yang mengandung norma untuk bertingkah laku, bersifat larangan/pengingkaran dan mengadakan pembatasan-pembatasan tertentu terhadap kebebasan seseorang guna kepentingan keamanan umum;
- b. Hukum Perlembagaan, yaitu aturan-aturan hukum yang ditujukan kepada penguasa untuk menyelenggarakan perkembangan rakyat dan pembangunan dalam lapangan kebudayaan, kesenian, Ilmu Pengetahuan, kerohanian dan kejasmanian, kemasyarakatan dan lain-lain (pendidikan dan pengajaran sekolah-sekolah, perpustakaan, tentang rumah sakit). Dengan meluasnya bidang-bidang kebebasan bergerakanya perseorangan maka penguasa wajib mengatur hubungan-hubungan hukum individu-individu tersebut berdasarkan tugasnya yakni menyelenggarakan kepentingan umum;
- c. Hukum Keuangan, yaitu aturan-aturan hukum tentang upaya menyediakan perbekalan guna melaksanakan tugas-tugas penguasa.

Misalnya, aturan tentang pajak, bea dan cukai, peminjaman uang bagi negara dan lain-lainnya.

3 Kedudukan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara termasuk dalam dan merupakan salah satu bagian hukum publik. Sebagai bagian dari hukum publik, Hukum Administrasi Negara termasuk hukum yang mengatur kepentingan umum, mengatur hubungan hukum antar negara dan alat-alat perlengkapannya, dan antara negara dengan perseorangan yang menyangkut hak dan kewajiban warganegaranya. Jadi dalam sistem hukum nasional yang berlaku, Hukum Administrasi Negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan aturan hukum. Bahkan bisa diartikan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang menentukan arah perjalanan kehidupan negara atau hukum yang mengemudikan negara.

R.M. Mac Iver, salah seorang ahli Hukum Administrasi Negara terkemuka, mengatakan: *“Even within the sphere of the state there are two kinds of law. There is the law which governs the state and there is the law by means of which the state governs. The former is constitutional law, the latter we may, for the sake of distinction, call ordinary law.”*

Dengan demikian menurut Mac Iver, hukum yang ada dalam negara pada garis besarnya dibagi menjadi 2 (dua) golongan: yang pertama yaitu hukum konstitusi, hukum yang memerintah negara; dan yang kedua yaitu hukum biasa (*ordinary law*) yang merupakan alat bagi negara untuk

memeritah. Jadi ada ciri khas istimewa dari Hukum Administrasi Negara yang membedakan dengan hukum-hukum yang lain. Karena itu hukum Administrasi Negara dapat dikatakan mempunyai kedudukan sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Meskipun Hukum Administrasi Negara tidak disebutkan sebagai salah satu lapangan hukum, tidak berarti bahwa Hukum Administrasi Negara tidak diakui; sebab di luar yang dikodifikasikan masih terdapat banyak ketentuan hukum yang berdiri sendiri. Padahal Hukum Administrasi Negara baik secara materiil ataupun formal, dalam kehidupan negara mutlak ada dan dalam kenyataannya bersumber pada Undang-Undang Dasar. Demikianlah kedudukan Hukum Administrasi Negara dalam sistem hukum nasional yang ternyata berkaitan erat dengan eksistensi kehidupan berbangsa dan bernegara (organisasi negara).

Hukum administrasi materiil terletak di antara hukum privat dan hukum pidana. Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting (esensial) bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut tidak diserahkan kepada pihak partikelir tetapi harus dilakukan oleh penguasa. Hukum privat berisi norma-norma yang penegakannya dapat diserahkan kepada pihak partikelir. Di antara kedua bidang hukum itu terletak hukum administrasi. Hukum administrasi dapat dikatakan sebagai "Hukum Antara". Sebagai contoh izin bangunan. Dalam memberikan izin penguasa memperhatikan segi-segi keamanan dari bangunan yang direncanakan. Dalam hal demikian, pemerintah menentukan syarat-syarat keamanan. Di

samping itu bagi yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan tentang izin bangunan dapat ditegakkan sanksi pidana. W.F. Prins mengemukakan bahwa “Hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri *in cauda venenum* dengan sejumlah ketentuan pidana (*in cauda venenum* secara harfiah berarti ada racun di ekor/buntut).”

Menurut isinya hukum dapat dibagi dalam Hukum Privat dan Hukum Publik. Hukum Privat (hukum sipil), yaitu hukum yang mengatur hubungan-hubungan antara orang yang satu dengan orang yang lain, dengan menitikberatkan kepada kepentingan perseorangan. Sedangkan Hukum Publik (Hukum Negara), yaitu hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan atau hubungan antara negara dengan perseorangan (warga negara), yang termasuk dalam Hukum Publik ini salah satunya adalah Hukum Administrasi Negara.

Hukum Publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara penguasa dengan warganya yang di dalamnya termasuk Pidana, Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan (HAN). Pada mulanya, Hukum Administrasi Negara menjadi bagian dari Hukum Tata Negara, tetapi karena perkembangan masyarakat dan studi hukum di mana ada tuntutan akan munculnya kaidah-kaidah hukum baru dalam studi Hukum Administrasi Negara maka lama kelamaan HAN menjadi lapangan studi sendiri, terpisah bahkan mencakup masalah-masalah yang jauh lebih luas dari HTN. Kecenderungan seperti ini tampak pula pada bagian-bagian tertentu dari HAN

itu sendiri, seperti kecenderungan Hukum Pajak yang cenderung untuk menjadi ilmu yang mandiri, terlepas dari HAN.

Dengan demikian, HAN merupakan bagian dari hukum publik karena berisi peraturan yang berkaitan dengan masalah-masalah umum. Kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan nasional, masyarakat dan negara. Kepentingan umum harus lebih didahulukan daripada kepentingan individu, golongan dan kepentingan daerah dengan pengertian bahwa kepentingan perseorangan harus dilindungi secara seimbang, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan negara dan pemerintahan seperti tertera dengan jelas dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Istilah hukum tata negara atau hukum administrasi negara adalah terjemahan dari bahasa Belanda *staatsrecht* yang artinya dalam bahasa Indonesia adalah “hukum negara”. Mengapa kita mengambil istilah hukum tata negara dari bahasa Belanda? Itu karena akibat penjajahan oleh bangsa Belanda yang sangat lama, kurang lebih 3,5 abad. Maka dapat dikatakan bahwa timbul dan berkembangnya hukum tata negara Indonesia dipengaruhi oleh ketatanegaraan Belanda.

Hukum Administrasi Negara adalah sebagai salah satu bidang ilmu pengetahuan hukum, dan oleh karena hukum itu sukar dirumuskan dalam suatu definisi yang tepat, maka demikian pula halnya dengan Hukum

Administrasi Negara juga sukar diadakan suatu perumusan yang tepat dan sesuai. Sesuai dengan pembagian hukum menurut Oppenheim, banyak sarjana hukum membedakan Hukum Tata Negara dalam arti luas dan Hukum Tata Negara dalam arti sempit yang disingkat menjadi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Pemerintah).

Menurut definisi para ahli hukum Belanda terdapat kesamaan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang mengatur tentang kehidupan organisasi negara. Sedangkan menurut definisi para sarjana Inggris adalah bahwa pengertian Hukum Administrasi Negara dilihat dari organ-organ negara, tugas, dan wewenangnya. Hampir semua definisi membahas tentang organisasi negara dan organ-organ atau alat-alat perlengkapan negara, susunan, fungsi dan wewenangnya, serta hukum-hukumnya satu sama lain.

Mengenai Hukum Administrasi Negara para sarjana hukum di negeri Belanda selalu berpegang pada paham Thorbecke, beliau dikenal sebagai Bapak Sistematis Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Adapun salah satu muridnya adalah Oppenheim, yang juga memiliki murid yaitu Van Vollenhoven. Thorbecke menulis buku yang berjudul *Aantekeningen op de Grondwet* (Catatan atas Undang-Undang Dasar) yang pada pokoknya isi buku ini mengkritik kebijaksanaan Raja Belanda Willem I, Thorbecke adalah orang yang pertama kali mengadakan organisasi pemerintahan atau mengadakan sistem pemerintahan di Belanda, di mana pada saat itu Raja Willem I memerintah menurut kehendaknya sendiri

pemerintahan di Den Haag, membentuk dan mengubah kementerian-kementerian menurut orang-orang dalam pemerintahan.

Oppenheim memberikan suatu definisi Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara. Hukum Administrasi Negara menurut Oppenheim adalah sebagai peraturan-peraturan tentang negara dan alat-alat perlengkapannya dilihat dalam geraknya (hukum negara dalam keadaan bergerak atau *staat in beweging*).

Sedangkan murid Oppenheim yaitu Van Vollenhoven membagi Hukum Administrasi Negara menjadi 4 (empat) yaitu sebagai berikut:

- a. Hukum Peraturan Perundangan (*Regelaarsrecht/The Law of The Legislative Process*);
- b. Hukum Tata Pemerintahan (*Bestuursrecht/The Law of Government*);
- c. Hukum Kepolisian (*Politie recht/The Law of The Administration of Security*); dan
- d. Hukum Acara Peradilan (*Justitierecht/The Law of The Administration of Justice*), yang terdiri dari:
 - 1) Peradilan Ketatanegaraan;
 - 2) Peradilan Perdata;
 - 3) Peradilan Pidana; dan
 - 4) Peradilan Administrasi.

Sebelum abad ke-17 adalah sukar untuk menentukan mana lapangan Administrasi Negara dan mana termasuk lapangan membuat Undang-Undang dan Lapangan Kehakiman, karena pada waktu itu belum dikenal “pemisahan kekuasaan”, pada waktu itu kekuasaan Negara dipusatkan pada tangan raja kemudian pada birokrasi-birokrasi kerajaan. Tapi setelah abad ke-17

timbulah aliran baru yang menghendaki agar kekuasaan negara dipisahkan dari kekuasaan raja dan diserahkan kepada tiga badan kenegaraan yang masing-masing mempunyai lapangan pekerjaan sendiri-sendiri terpisah yang satu dari yang lainnya seperti yang telah dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu.

Sejak itu baru kita mengetahui apakah yang menjadi lapangan administrasi negara itu. Maka yang menjadi lapangan administrasi negara berdasarkan teori Trias Politica John Locke maupun Montesquieu adalah lapangan eksekutif yaitu lapangan yang melaksanakan Undang-Undang. Bahkan oleh John Locke tugas kehakiman dimasukkan ke dalam lapangan eksekutif karena mengadili itu termasuk melaksanakan Undang-Undang. Sejak adanya teori “pemisahan kekuasaan” ini lapangan administrasi negara mengalami perkembangan yang pesat.

Tetapi ajaran Trias Politica ini hanya dapat diterapkan secara murni di negara-negara seperti yang digambarkan oleh Immanuel Kant dan Fichte yaitu di negara-negara hukum dalam arti sempit atau seperti yang disebut Utrecht “Negara Hukum Klasik” (*Klasieke Rechtsstaat*), tetapi tidak dapat diterapkan ke dalam sistem pemerintahan dari suatu negara hukum modern (*modernechtsstaat*), karena lapangan pekerjaan administrasi negara pada negara hukum modern adalah lebih luas dari pada dalam negara hukum klasik. Apakah sebabnya maka lapangan administrasi negara dalam negara hukum modern itu lebih luas dari pada dalam negara hukum klasik, hal ini dapat dilihat dari ciri-ciri kedua negara tersebut.

Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa untuk keperluan studi ilmiah, maka ruang lingkup atau lapangan hukum administrasi negara meliputi:¹⁰⁰

- a. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum daripada administrasi negara;
- b. Hukum tentang organisasi dari administrasi negara;
- c. Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari Administrasi Negara, terutama yang bersifat yuridis;
- d. Hukum tentang sarana-sarana dari Administrasi Negara, terutama mengenai Kepegawaian Negara dan Keuangan Negara;
- e. Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah atau Wilayah; dan
- f. Hukum tentang Peradilan Administrasi Negara.

Sementara Van Vollenhoven menggambarkan suatu skema mengenai Hukum Administrasi Negara di dalam kerangka hukum seluruhnya, yang dikenal dengan sebutan “*Residu Theori*”, yaitu sebagai berikut:¹⁰¹

- a. *Staatsrecht* (materiil)/Hukum Tata Negara (materiil); meliputi:
 - 1) *Bestuur* (Pemerintahan);
 - 2) *Rechtspraak* (Peradilan);
 - 3) *Politie* (Kepolisian); dan
 - 4) *Regeling* (Perundang-undangan).
- b. *Burgerlijkerecht* (materiil)/Hukum Perdata (materiil);
- c. *Strafrecht* (materiil)/Hukum Pidana (materiil);
- d. *Administratiefrecht* (materiil dan formil)/Hukum Administrasi Negara (materiil dan formil); meliputi:
 - 1) *Bestuursrecht* (Hukum Pemerintahan); dan
 - 2) *Justitierecht* (Hukum Peradilan) yang meliputi:
 - a. *Staatsrechterlijke Rechtspleging* (Peradilan Tata Negara);
 - b. *Administrative Rechtspleging* (Peradilan Administrasi Negara);
 - c. *Burgerlijke Rechtspleging*/Hukum Acara Perdata; dan
 - d. *Strafrechtspleging*/Hukum Acara Pidana.
- e. *Politieright* (Hukum Kepolisian); dan
- f. *Regelaarsrecht* (Hukum Proses Perundang-undangan).

¹⁰⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Indonesia, Jakarta, 1996, hlm.61.

¹⁰¹ Van Vollenhoven dalam Victor M. Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm.23.

Lebih lanjut Victor M. Situmorang menyebutkan ada beberapa teori dari lapangan administrasi negara, yang tentunya sangat tergantung pada perkembangan dari suatu sistem pemerintahan yang dianut oleh negara yang bersangkutan, dan ini sangat menentukan lapangan atau kekuasaan Hukum Administrasi Negara.¹⁰²

¹⁰² *Ibid*, hlm.37.