

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Efektivitas

Sebelum membahas efektivitas hukum, kita harus tau apa itu efektivitas dan arti yang terkandung dalam kata efektivitas. Kata efektivitas berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* bila diartikan dalam bahasa Indonesia adalah berhasil. Dan bila diuraikan bisa berarti Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan.

Suatu usaha dapat dikatakan efektif apabila usaha atau kegiatan yang bersangkutan telah terwujud. Apabila tujuan ada dalam badan /instansi maka proses pencapaian dari tujuan tersebut merupakan keberhasilan yang diperoleh dalam pelaksanaan program atau kegiatan menurut, tugas pokok dan fungsi instansi tersebut.

Pada dasarnya pengertian Efektivitas yang umum menunjuk pada taraf tercapainya hasil, sering dikaitkan dengan pengertian tepat guna, meskipun sebenarnya berbeda diantara keduanya. Efektivitas lebih merujuk pada hasil akhir yang dicapai.

Hal serupa juga dikemukakan Supriyono<sup>7</sup>. Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran yang mesti dicapai, semakin besar kontribusi dibanding keluaran yang diperoleh dari nilai pencapaian tujuan tersebut, maka dengan demikian dapat disimpulkan efektif pula bagian tersebut. Dengan demikian Efektivitas merupakan sebuah <sup>13</sup> yang memiliki pengertian tentang terjadinya suatu akibat atau efek yang dikehendaki dan menekankan pada hasil akhirnya atau efek dalam mencapai tujuan.

Melihat pendapat para ahli tersebut, bahwa kajian tentang Efektivitas adalah mengenai sebuah konsep yang bersifat multidimensional, yang berarti mengartikan efektivitas berbeda-beda sesuai dengan dasar ilmu yang dipunyai oleh masing – masing meskipun tujuan akhirnya yaitu pencapaian tujuan. Kata efektif hampir sering disamakan dengan kata efisien atau tepat guna meskipun memiliki berbeda, sesuatu yang dilakukan secara efisien belum tentu memiliki hasil yang efektif.

#### **a. Efektivitas Hukum**

Efektivitas Hukum merupakan suatu tindakan yang memiliki pengertian mengenai terjadinya akibat atau efek yang di inginkan serta menuju pada efek atau hasil dalam mencapai sebuah tujuan di suatu daerah. Efektivitas mempunyai gambaran tentang tingkat keunggulan atau keberhasilan dalam mencapai suatu tujuan yang telah telah dicita-citakan

---

<sup>7</sup>Supriyono, 2000, **Sistem Pengendalian Manajemen**, Yogyakarta, BPFE Yogyakarta, hlm. 29.

serta memiliki hubungan yang erat antara nilai-nilai yang bermacam-macam.

Pada penelitian ini akan dibahas tentang efektivitas khususnya efektivitas hukum. Jika kita berbicara efektivitas hukum maka kita berbicara bagaimana hukum itu bekerja dalam mengatur masyarakat agar taat kepada hukum demi terciptanya suatu tujuan akhir dari hukum. Menurut Zainuddin Ali, efektivitas hukum itu berarti mengkaji kaidah hukum dan harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis serta berlaku secara filosofis.<sup>8</sup>

Efektivitas hukum menurut pandangan penulis adalah kesesuaian dari sesuatu yang diatur dalam hukum dengan pelaksanaannya. Jadi bila dijelaskan lebih detailnya efektivitas hukum itu mencakup, apakah sudah sesuai atau adakah kendala terhadap hukum yang diberlakukan dalam masyarakat.

Menelaah mengenai efektivitas suatu peraturan perundang-undangan (secara umum) pada dasarnya membandingkan realitas hukum dengan ideal hukum. Walaupun Undang-undang berlaku fiktif dalam artian masyarakat dianggap tahu mengenai hukum sehingga dalam terjadinya suatu pelanggaran seseorang tidak boleh berdalih dengan alasan tidak tahu<sup>9</sup>. Berbicara mengenai Efektivitas suatu peraturan perundang-undangan tidak terlepas membicarakan dan mengkaji mengenai ketaatan masyarakat terhadap peraturan perundang undangan yang berlaku. Jika

---

<sup>8</sup>Zainuddin Ali, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 62.

<sup>9</sup>Kansil dan Christine, 2000, **Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1**, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.33.

suatu peraturan perundang-undangan ditaati maka dapat dikatakan aturan tersebut efektif.

Efektifitas hukum membahas mengenai pengaruh hukum terhadap masyarakat, penerapan efektifitas hukum dan faktor - faktor pelaksanaan hukum yang akan lebih paham akan dijelaskan sebagai berikut ;

Hukum terdapat dimana saja diseluruh dunia selama ada manusia yang hidup bermasyarakat maka disitulah juga terdapat hukum, hanya bentuk dari hukum itu sendiri yang membedakan karena menyesuaikan peradabannya. Itu selaras dengan salah satu sifat hukum yaitu hukum menyesuaikan dan mengikuti perkembangan jaman.

Karena dimana ada masyarakat disitu juga ada hukum, maka hukum banyak mempunyai pengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Pernyataan tersebut didukung dengan fakta di masyarakat bahwa masing-masing anggota masyarakat mempunyai hubungan kepentingan yang berbeda-beda dan beragam, kepentingan dengan anggota masyarakat lain maupun kepentingan dengan negara atau pemerintah.

Menurut R. Soeroso, kepentingan setiap individu tidak sama bahkan tidak jarang yang saling berhadapan atau berlawanan satu dengan yang lain, dan untuk mengurangi kericuhan yang diakibatkan maka hukumlah yang mengatur dan melindungi kepentingan masing-masing.<sup>10</sup> Disinilah hukum mempunyai peranan yang penting sekali agar masyarakat dapat hidup aman, tentram, damai, adil dan makmur.

---

<sup>10</sup>R. Soeroso, **Pengantar Ilmu Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 49.

Selanjutnya hukum menghubungkan manusia satu dengan manusia yang lain dan menghubungkan manusia dengan benda-benda disekelilingnya. Semua hubungan dan pergaulan tersebut adalah berkat jasa dari pada hukum atau sebaliknya hukum mempunyai peran yang penting atas kehidupan manusia bermasyarakat. Contoh peranan hukum dalam kehidupan sehari-hari mencakup beberapa hal antara lain dengan keluarga, dalam hubungan kerja, dalam menjalankan pekerjaan, hubungan dengan hak, dalam perkembangan masyarakat dan dalam hubungan dengan ilmu lainnya.

Soeroso berpendapat<sup>11</sup>, beberapa fungsi hukum sebagaimana dijelaskan dibawah ini:

- a) Sebagai alat pengatur tata tertib dalam hubungan masyarakat

Hukum dalam kehidupan bermasyarakat menunjukkan sesuatu yang baik dan yang buruk serta menunjukkan mana yang boleh dan mana yang tidak boleh dilakukan, sehingga segala sesuatunya dapat berjalan teratur. Kesemuanya ini dimungkinkan karena hukum memiliki sifat yang dapat mengatur tingkah laku manusia serta mempunyai ciri memerintah serta melarang. Begitu pula hukum dapat memaksa agar hukum itu ditaati oleh masyarakat.

- b) Sebagai sarana mewujudkan keadilan sosial lahir batin

---

<sup>11</sup>*Ibid.* Hlm. 54.

Hukum dapat memberi keadilan artinya dapat menentukan mana yang benar atau salah dan juga hukum dapat menghukum siapa saja yang bersalah. Hukum dapat memaksa agar peraturan ditaati dan siapa yang melanggar aturan diberi sanksi.

c) Sebagai penggerak pembangunan

Daya memikat dari hukum digunakan untuk menggerakkan pembangunan. Disini hukum dijadikan alat untuk membawa ke arah agar lebih maju.

d) Fungsi kritis hukum

Dewasaini sedang tumbuh / berkembang suatu pandangan / prespektif bahwa hukum memiliki fungsi kritis, adalah daya kerja mengenai hukum yang tidak semata-mata melakukan pengawasan pada aparatur pemerintah saja melainkan aparatur penegak hukum termasuk didalamnya.

Salah satu fungsi hukum ialah sebagai kaidah maupun sebagai perilaku yang membimbing perilaku manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Masalah mengenai pengaruh hukum tidak hanya terbatas karena timbulnya ketaatan pada hukum tersebut, tetapi mencakup efek mengenai keseluruhan dari hukum terhadap tindakan atau perilaku baik yang memiliki sifat positif maupun negatif.

Melihat penjelasan di atas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa hukum berfungsi sebagian besar demi kepentingan masyarakat luas agar terciptanya kesejahteraan masyarakat. Hukum juga bekerja diseluruh lapisan masyarakat, begitu pula bekerja pada aparatur penegak hukum itu sendiri. Jadi hukum itu sifatnya mengatur keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat secara luas untuk mengatur hubungan hukum antara manusia satu dengan lainnya begitu pula dengan aparat penegak hukum itu sendiri.

#### **b. Penerepan Efektivitas Hukum**

Telah dijelaskan di atas oleh penulis mengenai efektivitas hukum yang berarti kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum dengan pelaksanaannya. Efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri, termasuk para penegak hukumnya. Jadi tingkat kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu pertanda berfungsinya suatu sistem hukum sehingga tercapainya tujuan hukum dalam masyarakat.

Suatu hukum tidak dapat berfungsi secara efektif tanpa adanya faktor pendukung lain seperti aparat penegak hukum dan masyarakat, namun hal tersebut tidak akan membuat hukum langsung dapat berfungsi secara efektif karena memerlukan beberapa langkah untuk hukum itu dapat dijalankan.

Pendapat Damang<sup>12</sup>, penerapan efektifitas hukum dibutuhkan kekuatan fisik untuk menegakkan kaidah-kaidah hukum menjadi kenyataan berdasarkan wewenang yang sah. Kekuatan fisik yang dimaksud bisa berarti aparat penegak hukum yang berfungsi sebagai pengawas, pelaksana maupun penegak sanksi yang diterapkan di masyarakat demi terciptanya efektifitas hukum.

Sanksi merupakan pendukung dari hukum yang mempunyai ciri – cirri sebagai sebuah harapan atau sebagai ancaman. Sanksi juga memberikan efek terhadap lingkungan. Kemudian sanksi merupakan suatu penilaian pribadi seseorang yang berkaitan dengan tingkah laku dan hati nurani yang tidak diakui atau dinilai tidak memiliki manfaat bila ditaati.

Untuk efektifitas hukum tersebut diperlukan adanya aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi. Sanksi bisa diterapkan untuk kehidupan bermasyarakat untuk membentuk suatu ketaatan, maka dengan keadaan tersebut dapat menunjukkan tanda-tanda bahwa hukum tersebut sudah efektif.

Suatu hukum itu tidak efektif dan tidak berfungsi selayaknya dalam masyarakat bisa diidentifikasi dan juga bisa dilihat tandatandanya antara lain tidak ada lembaga pelaksana, tidak diterapkan dalam praktek, menuai kritik dalam masyarakat, sering dan cepat berubah, kabur atau multi tafsir, tidak adanya publikasi ke masyarakat.

---

<sup>12</sup>Damang, 2011, **Efektivitas Hukum** (online), <http://www.negarahukum.com/hukum/efektivitas-hukum.html>, diakses 22 November 2015.

Jika terdapat hal-hal tersebut maka hukum itu menjadi tidak efektif dalam penerapannya.

Namun ada juga cara yang dipakai untuk membuat hukum itu menjadi efektif, menurut Muhammad Joni cara yang dipakai untuk membuat hukum menjadi efektif<sup>13</sup>, antara lain:

- a) Pemerintahan yang efektif dan *clean governance*;
- b) Adanya Lembaga pelaksana;
- c) Adanya Lembaga penegakan hukum;
- d) Kesesuaian/penerimaan sebagai budaya hukum;
- e) Berbentuk substansi;
- f) Pengawasan dan partisipasi luas masyarakat;
- g) Kepercayaan dan kepatuhan kepada hukum.

Bila melihat penjelasan di atas begitu banyaknya unsur yang dapat ditempuh untuk mewujudkan efektivitas hukum dalam masyarakat. Dari beberapa unsur tersebut saling berhubungan dan keterkaitan antara satu dan lainnya supaya terciptanya pengertian bersama demi tercapainya tujuan hukum.

Selain itu kesadaran hukum oleh masyarakat juga berpengaruh terhadap penerapan efektivitas hukum, karena jika kesadaran masyarakat terhadap hukum semakin tinggi maka tingkat kepatuhannya juga semakin tinggi begitu pula sebaliknya jika kesadaran masyarakat terhadap hukum rendah maka kepatuhan terhadap hukum juga rendah.

---

<sup>13</sup>Muhammad Joni, 2003, **Efektivitas Penerapan Hukum** (online) , <http://www.advokatmuhammadjoni.com/opini/artikel-hukum/181-efektifitas-penerapan-hukum.html>, diakses 22 November 2015.

Kesadaran masyarakat terhadap hukum juga tergantung terhadap ketentuan hukum itu sendiri, apakah benar-benar berfungsi atau tidaknya ketentuan hukum dalam masyarakat. Menurut pendapat dari Zainuddin Ali<sup>14</sup>, untuk meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap hukum perlu adanya pengetahuan mengenai hukum, pemahaman mengenai hukum, pengharapan terhadap hukum dan peningkatan terhadap kesadaran hukum.

### **c. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**

Menurut pendapat dari Soerjono Soekanto, ia berpendapat inti dan arti dalam penegakan hukum terletak dalam kegiatan menyesuaikan hubungan dari keseluruhan nilai yang terkandung dalam setiap kaidah yang sudah diterapkan dengan baik dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai dari tahap akhir, guna menciptakan, mempertahankan dan memelihara kedamaian pergaulan dalam hidup.<sup>15</sup>

Namun kenyataannya dalam kehidupan sehari-hari penegakan hukum diartikan sangat sempit hanya sebagai proses yang dilakukan sebagai upaya untuk tegaknya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hal tersebut berarti penegakan hukum hanya sebatas pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>14</sup>Zainuddin Ali, *op. cit*, hlm. 66.

<sup>15</sup>Soerjono Soekanto, **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 5.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat dijelaskan bahwa dalam penegakan hukum terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas dalam penegakan hukum. Soerjono Soekanto menjelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum tersebut<sup>16</sup>, antara lain:

- a) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil dari cipta, karya, dan rasa yang berdasar pada karsa manusia dalam pergaulan hidup;
- b) Faktor hukumnya sendiri dalam hal ini peraturan perundang-undangan;
- c) Faktor fasilitas atau sarana yang mendukung dalam penegakan hukum;
- d) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut diterapkan atau diberlakukan;
- e) Faktor penegak hukum, yaitu mengenai pihak-pihak yang menerapkan dan membentuk perundang – undangan.

Syarat agar hukum menjadi efektif :

- a) Undang - Undang dirancang dengan baik, memberi kepastian, mudah dipahami dan kaidahnya jelas;
- b) Undang - Undang bersifat larangan (*prohibitur*) serta bukan memperbolehkan (*mandatur*);
- c) Sanksi harus sesuai dengan tujuan;

---

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. 8.

- d) Beratnya sanksi dilarang berlebihan (sebanding dengan bobot pelanggarannya);
- e) Pelaksana hukum wajib menjalankan tugas yang diberikan dengan baik, menyebarluaskan tentang Undang - Undang, serta penafsiran yang seragam dan tetap atau konsisten.
- f) Mengatur terhadap perbuatan yang mudah dilihat
- g) Mengandung larangan yang sesuai dengan moral dalam kehidupan;

Penulis memberikan penjelasan sederhana mengenai faktor yang mempengaruhi penegakan hukum diatas. Faktor hukumnya sendiri atau peraturan perundang - undangan bisa menjadi penghambat dari penegakan hukum jika tidak diikutinya asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan, tidak ada aturan pelaksana dan tidak jelasnya arti kata dalam peraturan perundang-undangan.

Penegak hukum juga mempengaruhi proses penegakan hukum, karena mereka yang memegang peranan penting bagi masyarakat yang harusnya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi dari masyarakat. Mereka juga wajib berkomunikasi dengan masyarakat.

Sarana dan fasilitas dapat mempengaruhi penegakan hukum berupa tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan lain-lain. Sarana dan fasilitas mempengaruhi kinerja penegak hukum, jadi secara otomatis sarana sangat mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum.

Faktor masyarakat juga mempengaruhi penegakan hukum, karena hukum itu mengatur dalam kehidupan masyarakat dan bertujuan untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat sangat mempengaruhi terhadap penegakan hukum.

Kebudayaan pada dasarnya mencakup mengenai nilai yang mendasari hukum, nilai yang dianggap baik oleh masyarakat sehingga dianut dan sesuatu yang dianggap buruk sehingga dihindari. Karena kebudayaan yang menjadi nilai yang mendasari hukum, maka kebudayaan berpengaruh terhadap penegakan hukum.

#### **d. Teori Efektivitas**

Efektivitas didefinisikan bermacam-macam oleh para pakar sesuai pendekatan yang digunakan oleh masing-masing pakar. Diantaranya ada beberapa pengertian teori efektivitas dan kriteria efektivitas menurut para ahli diantaranya<sup>17</sup>:

1. Teori Efektivitas Menurut Ravianto, ia berpendapat “seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana orang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan”. Maksudnya apabila suatu pekerjaan dapat dirampungkan dengan perencanaan, baik dalam biaya, waktu maupun mutunya, maka bisa disimpulkan efektif.

---

<sup>17</sup>Ipung, 2013, Teori efektivitas menurut para ahli(*online*), [www.socam.blogspot.com](http://www.socam.blogspot.com), diakses 24 November 2015.

2. Teori Efektivitas Menurut Ndraha. Menurutnya, ” Efektivitas guna mengukur keberhasilan mencapai tujuan, efisiensi digunakan untuk mengukur proses. Khusus mengenai efektivitas pemerintahan, ia juga mengatakan: Efektivitas diartikan sebagai tingkat dari pencapaian pada sebuah tujuan yang diukur dengan rumus hasil dibagi tujuan dimulai dari visi yang bersifat abstrak itu bisa dideduksi sampai menjadi konkrit, yaitu mengenai sasaran. Sasaran adalah tujuan yang terukur, Konsep dengan hasil relatif, serta bergantung pada bobot suatu pertanyaan”.
3. Teori Efektivitas Menurut pendapat Barnard yaitu, *“Accordingly, we shall say that an action is effective if it specificobjective aim. It is efficient if it satisfies the motives of the aim, whatever it is effective or not.”* Pendapat ini menunjukkan bahwa suatu kegiatan dikatakan efektif ketika ia telah mencapai tujuan yang diinginkan.
4. Teori Efektivitas dalam Ensiklopedia administrasi, Efektifitas merupakan suatu keadaan yang mempunyai pengertian tentang timbulnya suatu akibat atau efek yang di inginkan/ dikehendaki, jika seseorang melakukan perbuatan dengan tujuan yang memang dikehendaki. Maka orang tersebut dikatakan efektif jika mempunyai maksud sebagaimana yang diharapkan.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa suatu hal dikatakan efektif apabila sesuai dengan dengan apa yang dikehendaki. Artinya, suatu pencapaian hal yang dimaksudkan merupakan pencapaian tujuan dilakukannya tindak-tindakan guna mencapai hal tersebut.

Efektivitas juga dapat diartikan suatu proses pencapaian tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

## **B. Fungsi Pengawasan**

Fungsi Pengawasan sangat erat hubungannya dengan Efektivitas Hukum dimana efektivitas harus diawasi dan diamati agar kita dapat bisa menilai peraturan itu berjalan sesuai prosedur / tata cara atau tidak serta mengetahui tingkat keberhasilan dari peraturan itu guna mengatur masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Pengawasan merupakan sesuatu yang bersifat kodrati. Pengawasan digunakan dalam kehidupan sehari-hari manusia dan kehidupan berorganisasi. Pengawasan di perlukan bukan untuk ditunjukkan guna mencari siapa yang salah, mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah. Tetapi untuk memahami sesuatu yang salah demi perbaikan di masa depan. Jika pengawasan tersebut terlaksana, maka semua perencanaan dan peraturan dapat berjalan dengan baik, dengan artian tidak ada halangan dalam pelaksanaannya. Hal tersebut akan menciptakan suasana tenang, berkeadilan dan aman.<sup>18</sup>

Peningkatan dalam fungsi pengawasan sangat melekat di lingkungan aparatur negara bertolak dari motivasi dalam menaikkan efisiensi dan efektivitas pada tugas-tugas umum dalam pemerintahan dan pembangunan, dengan cara seminimal mungkin mencegah timbulnya

---

<sup>18</sup> Ismail Saleh, **Ketertiban dan Pengawasan**, cetakan kedua, Jakarta, PT Haji Masagung, 1998 hlm. 2.

kekurangan dan kesalahan dalam merencanakan dalam melakukan tugas–tugas di lingkungan organisasi unit / organisasi kerja masing - masing<sup>19</sup>.

Dalam hal pengawasan ada beberapa jenis atau macam, salah satunya yaitu pengawasan tidak langsung dan langsung, yakni<sup>20</sup>:

#### **a. Pengawasan Langsung**

Pengawasan Langsung adalah pengawasan yang dilakukan pengawas atau pimpinan secara yang dilakukan secara pribadi dengan mengamati, memeriksa, meneliti, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan dan menerima laporan – laporan secara langsung dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan cara inspeksi.

#### **b. Pengawasan Tidak Langsung**

Pengawasan tidak langsung dilakukan dengan mempelajari laporan–laporan yang diterima dari pelaksana baik secara lisan maupun tertulis, serta mempelajari pendapat–pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa menjawab “*on the post*”.

Ciri Ciri pengawasan yang baik menurut Sarwoto, yaitu<sup>21</sup>:

---

<sup>19</sup> Hadari Nawawi, **Pengawasan Melekat di Aparatur Pemerintah**, cetakan pertama, Jakarta, PT Gelora Aksara Pratama, 1992, hlm. 7.

<sup>20</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, **Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah**, Cetakan Kedua, Jakarta, PT Rineka Cipta, 1998, hlm. 19.

<sup>21</sup> Sarwoto, **Dasar Dasar Organisasi Dan Manajemen**, cetakan kesembilan, Jakarta, Ghalia 1994, hlm 94.

1. Pengawasan harus bersifat “*Fact finding*”, artinya harus menemukan fakta–fakta tentang bagaimana tugas–tugas dijalankan dalam organisasi;
2. Pengawasan bersifat preventif, yaitu harus dapat mencegah munculnya penyimpangan dan penyelewengan dari rencana semula yang sudah ditetapkan;
3. Pengawasan hanyalah sekedar alat guna meningkatkan efisiensi serta tidak boleh dipandang sebagai suatu tujuan.
4. Pengawasan diarahkan kepada masa yang sedang berlangsung atau masa sekarang;

Karena Pengawasan adalah sekedar alat administrasi yang memudahkan pelaksanaan dan pengawasan yang harus mempermudah tercapainya suatu tujuan. Pengawasan tidak ditujukan untuk menemukan siapa yang salah apabila terjadi suatu kesalahan, tetapi untuk menemukan apa yang tidak benar. Pengawasan harus bersifat membimbing agar para pelaku pelaksana meningkatkan kemampuannya guna melaksanakan tugas yang telah ditentukan dengan baik. Dalam hal ini penulis menggunakan pelaksanaan penagihan pajak daerah terkait penunggakan pajak bumi dan bangunan perkotaan di kota malang.

Hukum harus ditegakkan. Setiap orang mengharapkan ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa. Bagaimana hukum itulah yang harus berlaku. Itulah yang menjadi tujuan dari kepastian hukum. Masyarakat tentunya menginginkan adanya kepastian hukum. Karena dengan adanya hal tersebut masyarakat akan menjadiah lebih tertib. Sebaliknya masyarakat

juga mengharapkan manfaat dari penegakan hukum. Masyarakat berkepentingan bahwa dalam melaksanakan penegakan hukum, keadilan perlu diperhatikan. Dalam penegakan hukum itu harus adil.

Dalam kehidupan bermasyarakat diperlukan sistem hukum agar tercipta kehidupan yang teratur dan harmonis. Kenyataannya hukum tidak mencakup mengenai perkara yang muncul dalam masyarakat sehingga menyulitkan para penegak hukum untuk menyelesaikan permasalahan yang dialami. Dalam usaha menyelesaikan suatu permasalahan adakalanya hakim menghadapi masalah belum adanya mengenai putusan atau peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan untuk menyelesaikan perkara tersebut, meskipun semua metode penafsiran telah dipakai.

### **C. Pajak**

Pengertian pajak pada umumnya merupakan iuran wajib kepada negara yang dapat dipaksakan dan terutang oleh mereka yang wajib membayar menurut peraturan, tanpa mendapat imbalan kembali yang langsung dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran umum terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan menurut Prof. Dr. Rochmat Soemitro, S.H. ia mengatakan “Pajak adalah iuran wajib dari rakyat kepada Negara berdasarkan dengan tidak mendapat jasa timbal balik secara langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran negara”. Dijelaskan bahwa “dapat dipaksakan” berarti bila utang pajak tidak dibayar maka utang itu bisa ditagih dengan menggunakan

kekerasan, seperti surat sita dan paksa, serta penyanderaan terhadap pembayaran pajak, tidak dapat ditunjukkan adanya jasa timbal balik tertentu seperti halnya dalam retribusi.

Akan tetapi pendapat itu dikoreksi kembali. Didalam bukunya yang berjudul pajak dan pembangunan tahun 1974, definisi tersebut berubah menjadi : “pajak adalah peralihan kekayaan dari rakyat kepada Negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan “surplusnya” digunakan untuk tabungan yang merupakan sumber utama untuk membiayai public investment.”<sup>22</sup>

Menurut Dr.Soeparman Soemahamidjaja dalam disertasinya yang berjudul “pajak berdasarkan asas gotong royong” di Universitas Padjadjaran, bandung tahun 1964, ia mendefinisikan pajak sebagai berikut: “pajak adalah iuran wajib berupa uang atau barang yang ditarik oleh penguasa menurut aturan hukum guna menutup biaya dari produksi barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.”

Penggunaan istilah iuran wajib ditujukan guna memenuhi ciri bahwa pajak dipungut dengan bantuan kerjasama dengan wajib pajak. Menurut pendapatnya kiranya berlebihan apabila khusus mengenai pajak ditekankan pentingnya paksaan itu. Disebut berlebihan sebab memberi kesan seakan-akan masyarakat tidak memiliki kesadaran untuk melakukan kewajibannya. Dalam pandangannya sudah cukuplah

---

<sup>22</sup> Rahmat Soemitro, 1974, Pajak dan Bangunan, PT. Eresco Bandung, hlm 8.

dengan mengatakan bahwa pajak merupakan “iuran wajib”. Dengan demikian tidak perlu diberi tambahan kata “yang dapat dipaksakan.” Sementara itu mengenai “kontraprestasi”, ia berpendapat bahwa justru untuk menyelenggarakan kontraprestasi itulah perlu dipungut pajak.

Kontraprestasi dalam hal ini adalah pengeluaran – pengeluaran pemerintah bagi penyelenggaraan bidang keamanan, kesejahteraan, kehakiman, pembangunan, dan lainnya yang ditujukan bagi pembayar pajak selaku anggota masyarakat<sup>23</sup>.

a. Unsur pajak

Dari berbagai definisi pajak, baik pengertian secara ekonomis atau pengertian secara yuridis dapat ditarik kesimpulan tentang unsur pajak, antara lain sebagai yaitu<sup>24</sup>:

1. Tidak mendapat jasa timbal balik yang bisa ditunjukkan secara langsung. Contohnya, orang taat membayar pajak kendaraan bermotor akan melalui jalan yang sama kualitasnya dengan orang yang tidak membayar;
2. Pajak dipungut menurut undang-undang, yang sesuai dengan asas pada amandemen ketiga UUD 1945 pasal 23A yang berbunyi, "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dalam undang-undang";

---

<sup>23</sup>Y Sri Pudyatmoko, 2009, **pengantar hukum pajak**, CV. Andi Offset, hlm 2.

<sup>24</sup>Ibid, hlm 4.

3. Pemungutan pajak dikhususkan guna keperluan pembiayaan umum pemerintah dalam rangka menjalankan pemerintahan, baik rutin maupun pembangunan;
4. Fungsi mengisi Kas Negara yang digunakan untuk menutup pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pajak juga berfungsi sebagai alat yang mengatur kebijakan negara dalam lapangan sosial dan ekonomi;
5. Pemungutan pajak dapat dipaksakan. Pajak dapat dipaksakan ketika wajib pajak tidak mematuhi kewajibannya dan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.

#### b) Subyek Pajak

Dalam UU PPh tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan subyek PPh, namun secara umum pengertian Subyek Pajak adalah siapa yang dikenakan pajak . UU PPh menegaskan ada tiga kelompok yang menjadi Subyek PPh, yaitu:

1. Orang Pribadi dan warisan yang belum terbagi sebagai atau kesatuan menggantikan yang berhak.
2. Badan yang terdiri dari Perseroan Terbatas, Perseroan Komanditer, Perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, Persekutuan, Perkumpulan, Firma, Kongsi, Koperasi, Yayasan atau organisasi yang sejenis, lembaga dana pension, dan bentuk badan usaha lainnya.

3. Bentuk Usaha Tetap (BUT) adalah bentuk usaha yang dipergunakan oleh orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan atau badan yang tidak didirikan dan tidak berkedudukan di Indonesia, untuk menjalankan usaha atau melakukan kegiatan di Indonesia. Misalnya tempat kedudukan manajemen, cabang perusahaan, kantor perwakilan, pabrik, bengkel, dan gedung kantor.

- Subyek Pajak Bumi dan Bangunan

Subyek Pajak bumi dan bangunan PBB adalah orang atau badan yang mempunyai kewajiban untuk melunasi PBB sesuai dengan ketentuan UU PBB. Subyek PBB baru akan melunasi utang PBB apabila subyek PBB tersebut secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan bangunan dan atau memperoleh manfaat atas bumi dan bangunan. Hak hak atas bumi dan bangunan dalam PBB adalah mengacu pada ketentuan UU Agraria. Yaitu hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, dan hak pengelolaan.

c) Obyek Pajak

Obyek Pajak adalah Penghasilan. Penghasilan adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh, baik dari Indonesia maupun dari luar Indonesia yang digunakan, baik untuk investasi maupun konsumsi.

- Obyek Pajak Bumi dan Bangunan

Obyek PBB adalah benda tidak bergerak, yaitu berupa bumi dan bangunan. Bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya. Permukaan bumi meliputi tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah Indonesia. Sementara itu, bangunan adalah suatu konstruksi teknik yang ditanam atau dilibatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan. Termasuk dalam pengertian bangunan adalah:

1. Jalan lingkungan yang terletak dalam suatu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik dan emplasemennya, dan lain-lain yang merupakan satu kesatuan dengan kompleks bangunan tersebut
2. Jalan tol;
3. Kolam renang;
4. Pagar mewah;
5. Tempat olahraga;
6. Galangan kapal, dermaga;
7. Taman mewah;
8. Tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, pipa minyak;
9. Fasilitas lain yang memberikan manfaat.

UU Menegaskan bahwa Obyek PBB seperti dibawah ini tidak dikenakan PBB, yaitu;

1. Tanah atau bangunan yang digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, social, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk tidak memperoleh keuntungan. Hal ini dapat diketahui antara lain dari anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dari yayasan/badan yang bergerak dalam bidang tersebut.
2. Tanah atau bangunan yang digunakan untuk kuburan umum, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu seperti museum
3. Tanah dan bangunan yang digunakan oleh perwakilan diplomatic atau konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik. Artinya bila tanah/gedung perwakilan RI di Negara tertentu dikenakan PBB, hal yang sama kita perlakukan terhadap tanah/gedung Negara tersebut yang ada disini;
4. Tanah yang merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah Negara yang belum dibebani sesuatu hak;
5. Tanah dan bangunan yang digunakan oleh perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.

#### **D. Penunggakan Pajak**

Kendala yang dihadapi oleh pemerintah guna meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak khususnya yaitu masih banyaknya Wajib Pajak yang melakukan tunggakan pajak. Pajak yang terutang kepada Wajib Pajak harus segera dibayar tepat pada waktunya, pembayaran pajak harus dilakukan di kantor-kantor khusus yang sudah ditunjuk oleh pemerintah. Untuk memperingan Wajib Pajak maka pembayaran pajak bisa dicicil selama satu tahun berjalan. Setelah nominal pajak diketahui, maka kekurangannya setelah tahun pajak berakhir. Oleh karenanya apabila setelah jatuh tempo pajak yang bersangkutan belum dilunasi maka terjadilah tunggakan pajak. Sedangkan pengertian Tunggakan didalam Kamus Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan menyatakan: "Tunggakan adalah angsuran yang belum dibayar atau utang yang masih belum dilunasi pada atau setelah tanggal pengenaan denda<sup>25</sup>.

Dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2000<sup>26</sup> tentang perubahan atas Undang Undang No. 19 Tahun 1997 tentang penagihan pajak dengan surat paksa menegaskan : "Tunggakan Pajak adalah pajak yang masih harus dibayar termasuk sanksi administrasi berupa bunga, denda, atau kenaikan yang tercantum dalam surat ketetapan pajak atau surat sejenisnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan",

---

<sup>25</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia hlm.612

<sup>26</sup> pasal 1 angka (8) Undang-Undang No. 19 Tahun 2000 tentang penagihan pajak dengan surat paksa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3891)

definisi Tunggalan Pajak adalah<sup>27</sup>“pajak yang harus dibayar pada suatu saat, dalam Masa Pajak, dalam Tahun Pajak dalam Bagian Tahun Pajak menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.” Penagihan pajak itu sendiri dibedakan atas<sup>28</sup>:

a. Penagihan pasif

Suatu tindakan penagihan yang dimulai pada saat penyampaian surat ketetapan yang berupa Surat Tagihan Pajak (STP), Surat Ketetapan Pajak (SKP), dan Surat Ketetapan Pajak Tambahan (SKPT).

b. Penagihan aktif

Suatu tindakan penagihan aktif dijadwalkan berlangsung selama 58 hari, yang dimulai dari penyampaian surat teguran diikuti dengan tindakan lanjutan yang secara konsisten. Penagihan aktif meliputi penyampaian surat paksa, surat perintah melaksanakan perintah penyitaan dan pengajuan permintaan jadwal waktu dan tempat pelelangan.

---

<sup>27</sup> Siti, Resmi.2003,**Perpajakan Teori dan Kasus dan Teori dan Kasus buku 1**. Jakarta, Salemba Empat hlm.20.

<sup>28</sup>Mardiasmo,2011, **Perpajakan edisi revisi**. Yogyakarta,CV Andi. Hlm.125