

**EFEKTIVITAS PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 60 TAHUN 2016 TENTANG JENIS DAN TARIF ATAS
JENIS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK PADA
KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna mendapatkan gelar
Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Oleh :

**WAHYU KUSUMA ATMAJA
NPM : 41151010130006**

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegaraan

**Di Bawah Bimbingan :
H. Riyanto S. Akhmadi, S.H., M.H.**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2017**

**EFEKTIVITAS PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 60
TAHUN 2016 TENTANG JENIS DAN TARIF ATAS JENIS PENERIMAAN
NEGARA BUKAN PAJAK PADA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK
INDONESIA**

**THE EFFECTIVENESS OF APPLICATION OF THE GOVERNMENT
REGULATION NUMBER 60 YEAR 2016 CONCERNING ON TYPE AND
TARIFFS OF STATE REVENUE NOT ON A TAX ON POLICE OF
REPUBLIC INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna mendapatkan gelar
Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Oleh :

**WAHYU KUSUMA ATMAJA
NPM : 41151010130006**

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegaraan

**Di Bawah Bimbingan :
H. Riyanto S. Akhmadi, S.H., M.H.**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2017**

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Wahyu Kusuma Atmaja
Nomor Pokok Mahasiswa : 41151010130006
Jenis Penulisan Tugas Akhir : Skripsi
Judul Penulisan Tugas Akhir : EFEKTIVITAS PENERAPAN
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 60
TAHUN 2016 TENTANG JENIS DAN
TARIF ATAS JENIS PENERIMAAN
NEGARA BUKAN PAJAK PADA
KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK
INDONESIA

Menyatakan tugas akhir ini adalah hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan plagiat. Seluruh referensi karya orang lain yang dikutip dalam skripsi ini, saya lakukan dengan menyebut sumbernya secara jelas. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa tugas akhir ini adalah plagiat, saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Demikian pernyataan ini saya buat secara sadar, sehat wal'afiat, dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Yang Membuat Pernyataan,

Wahyu Kusuma Atmaja
41151010130006

ABSTRAK

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan salah satu jenis penerimaan negara yang potensial dalam penyelenggaraan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Pertumbuhan jumlah penerimaan negara dari sektor PNBP inilah yang membuat PNBP menjadi salah satu sektor penerimaan yang potensial, oleh karena itu pencatatan PNBP yang akurat diperlukan untuk menunjang potensi yang dimiliki oleh PNBP serta untuk menjamin akuntabilitas pelaksanaan APBN. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis PNBP Yang Belaku Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia dimaksudkan untuk menjadi dasar dalam pengenaan biaya administrasi agar dapat meminimalisir terkait dengan adanya kasus dugaan pemungutan liar di Lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Metode pendekatan yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan melakukan inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan efektivitas peraturan perundang-undangan di bidang hukum. Secara deduktif penelitian ini dimulai dengan menganalisis data sekunder di bidang hukum, yang berkaitan dengan hal-hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data difokuskan dengan studi dokumen dan studi lapangan, alat pengumpul data dengan studi kepustakaan dan analisis data menggunakan yuridis kualitatif.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa PNBP merupakan penyokong utama pembangunan, maka sumber-sumber pendapatan negara baik pajak maupun non pajak harus menjadi perhatian utama. Dengan adanya kasus dugaan pemungutan liar ini maka Penerapan PP Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBP pada Kepolisian Negara Republik Indonesia tersebut belum bisa menghapus kasus dugaan praktek pemungutan liar dan masih belum efektif, karena faktor penegak hukumnya masih dijumpai adanya dugaan pelanggaran pemungutan liar.

KATA PENGANTAR

Pertama-tama Penulis penjatkan Puji Syukur Kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “EFEKTIVITAS PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 60 TAHUN 2016 TENTANG JENIS DAN TARIF ATAS JENIS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK PADA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA”.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat guna menyelesaikan program strata satu (S-1) pada Universitas Langlangbuana Bandung.

Pada kesempatan ini secara khusus penulis mengucapkan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat Bapak Riyanto S Akhmadi, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing, yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis selama penyusunan tugas akhir.

Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada yang terhormat :

1. Bapak Brigjen Pol (Purn) Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H. Selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.
2. Bapak Prof. Dr. H. Dadang Sadeli, Drs., M.Si. Selaku Wakil Rektor I Universitas Langlangbuana Bandung.

3. Bapak Drs. H. Wahyu Daeni, S.H. selaku Wakil Rektor II Universitas Langlangbuana Bandung.
4. Bapak Dr. H. Deny Haspada, S.H., Sp.1. selaku Wakil Rektor III Universitas Langlangbuana Bandung, sekaligus Dosen Wali Penulis di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Ibu Meima, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan I sekaligus Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
7. Ibu Dewi Rohayati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
8. Bapak Atang Hidayat, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
9. Bapak Cecep Sutrisna, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
10. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
11. Ibu Hana Krisnamurti, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
12. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

13. Seluruh Dosen, karyawan, dan staf tata usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
14. Teman-teman Purna Paskibraka Indonesia Kabupaten Bandung angkatan tahun 2010 yang senantiasa memberikan masukan bagi penulis dan senantiasa memberikan pendapat mengenai penelitian tugas akhir skripsi ini, terima kasih atas sarannya.
15. Seluruh Rekan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung, terima kasih atas kebersamaan selama menuntut ilmu di almamater kita ini.
16. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam penyusunan Tugas Akhir.

Penulis juga ingin mengucapkan terimakasih yang tak terhingga untuk Ibunda Mulyati Eni Purwaningsih dan Ayahanda Sukisna yang selalu mendoakan dan memberi semangat kepada penulis baik secara materi maupun non materi, untuk adik Ibnu Hajar Sumirat, S.E. , juga untuk Diani Citra yang selalu menemani serta memberikan semangat kepada penulis, serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, semoga Tuhan membalas segala amal dan kebaikan yang telah diberikan dengan diiringi harapan semoga Skripsi ini dapat bermanfaat bagi mereka yang nyata berkecimpung di dunia hukum.

Bandung, Oktober 2017

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
PERNYATAAN	
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kegunaan Penelitian	6
E. Kerangka Pemikiran	7
F. Metode Penelitian	19
BAB II PENGERTIAN UMUM TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK DAN TEORI EFEKTIVITAS	
A. Pengertian Penerimaan Negara Bukan Pajak	22
B. Penjelasan Terhadap Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak	26
C. Kenaikan Tarif Administrasi Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak	28
D. Teori Efektivitas	30

1. Undang-Undang	38
2. Penegak Hukum	39
3. Faktor Sarana atau Fasilitas	43
4. Faktor Masyarakat	44
5. Faktor Kebudayaan	47
BAB III PELANGGARAN TENTANG DUGAAN PEMUNGUTAN LIAR	
A. Pengertian Umum Pemungutan Liar.....	49
B. Faktor Penyebab Perilaku Pemungutan Liar	50
C. Kepolisian Negara Republik Indonesia	52
D. Dugaan Pemungutan Liar Di Kepolisian	55
BAB IV ANALISIS EFEKTIVITAS PERATURAN PEMERINTAH	
NOMOR 60 TAHUN 2016 UNTUK MENGHAPUSKAN	
PELANGGARAN DUGAAN PEMUNGUTAN LIAR	
A. Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Untuk Menghapuskan Dugaan Pemungutan Liar Di Lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia	58
B. Efektivitas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Jenis PNBP Untuk Menghapuskan Dugaan Pemungutan Liar Di Lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia	60

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	66
B. Saran	68

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penerimaan Negara Bukan Pajak merupakan penunjang pembangunan nasional, PNBP pada Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu sumber penerimaan negara perlu dikelola dan dimanfaatkan untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Kepolisian Negara Republik Indonesia telah memiliki jenis dan tarif atas jenis PNBP sebagaimana diatur dalam PP Nomor 50 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP, namun dengan adanya jenis PNBP yang baru dan penyesuaian tarif, perlu mengatur kembali jenis dan tarif atas jenis PNBP yang berlaku pada Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Peraturan Pemerintah.

Sistem perekonomian adalah kumpulan berbagai unsur ekonomi, bekerjasama saling berinteraksi dalam mengelola sumber daya, sehingga dapat memberi manfaat secara optimal dan dapat mencapai kemakmuran.¹⁾ PNBP merupakan salah satu jenis penerimaan negara yang potensial dalam penyelenggaraan APBN. Berdasarkan data APBN dari tahun 2008-2012, persentase PNBP dalam penerimaan negara secara keseluruhan tidak pernah kurang dari 20%, bahkan pada tahun 2008 PNBP menyumbang 320,6 triliun atau sekitar 32.66% dari

¹⁾ Asfia Murni, *Ekonomika Makro*, PT Refika Aditama, 2013, hlm 6.

seluruh penerimaan negara. Hal tersebut didukung lebih lanjut melalui fakta bahwa penerimaan negara dari sektor PNBPN selama kurun waktu 2008-2012 terus mengalami tren yang positif. Pertumbuhan jumlah penerimaan negara dari sektor PNBPN inilah yang membuat PNBPN menjadi salah satu sektor penerimaan negara yang potensial, oleh karena itu pencatatan PNBPN yang akurat diperlukan untuk menunjang potensi yang dimiliki oleh PNBPN serta untuk menjamin akuntabilitas pelaksanaan APBN. Dalam rangka mewujudkan akuntabilitas pencatatan PNBPN, pemerintah telah menyelenggarakan suatu sistem untuk mengelola pencatatan PNBPN yaitu sistem Modul Penerimaan Negara (MPN). Merujuk kepada Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No-99/PMK.06/2006, MPN merupakan bagian dari sistem penerimaan dan pengeluaran Kas Negara dan memuat serangkaian prosedur mulai dari penerimaan, penyetoran, pengumpulan data, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan yang berhubungan dengan penerimaan negara. Modul ini memiliki ruang lingkup yang cukup luas meliputi Penerimaan Perpajakan, Penerimaan Pengembalian Belanja, Penerimaan PFK (Perhitungan Pihak Ketiga), dan tentunya PNBPN, dengan demikian, saat ini penggunaan MPN dalam pencatatan penerimaan negara dari sektor PNBPN merupakan dua hal yang sangat berkaitan erat satu sama lain.

Pemerintah memberlakukan PP No. 60 tahun 2016 tentang PNBPN, yang di dalamnya disebutkan adanya kenaikan tarif beberapa produk pelayanan di lembaga Kepolisian seperti SIM, STNK dan

sebagainya. Kenaikan ini mulai diberlakukan pada 6 Januari 2017. Berdasarkan sumber dari Komisioner Ombudsman Republik Indonesia melakukan kajian dan menemukan praktik pungli di lembaga kepolisian, praktik pungli di kepolisian terjadi dalam proses pembuatan surat izin mengemudi (SIM), tanda nomor kendaraan bermotor dan salah satu sumber pendapatan yang dilegalkan adalah pemesanan nomor kendaraan sesuai keinginan pemilik, sebelumnya permintaan nomor dilakukan melalui dealer, Misal '63 NIT' lalu dibaca genit, dulu tidak diatur. Kemudian dilihat di luar negeri juga diatur, dipungut biaya untuk pemilihan nomor sehingga dilakukan pengaturan. BPK menemukan bahwa penerimaan dana pemesanan itu tidak melalui mekanisme yang dapat dipertanggungjawabkan. Pengaturan pada penggunaan nomor cantik diharapkan menghapuskan praktik-praktik pungutan liar. PNBP dalam hal ini adalah tarif yang ditarik oleh kementerian/lembaga dan harus mencerminkan jasa yang diberikan, jadi kepolisian harus menggambarkan pemerintah yang lebih efisien, baik, terbuka dan kredibel.

Terbitnya PP No 60 tahun 2016 tentang perubahan tarif PNBP di lingkungan kepolisian dinilai perlu, salah satunya BPK menemukan sejumlah pendapatan melalui pungutan administrasi STNK dan BPKB tidak bisa dipertanggungjawabkan. Sejak 2010 pemerintah telah mengalokasikan kebutuhan anggaran operasional Kepolisian yang bersumber dari PNBP dengan menetapkan PP nomor 50 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas PNBP, namun dengan berjalannya waktu

Peraturan Pemerintah tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. BPK menemukan, penerimaan dana melalui sejumlah pengurusan administrasi STNK dan BPKB tidak melalui mekanisme APBN sehingga tidak dapat dipertanggungjawabkan. Selanjutnya terdapat kegiatan Kepolisian yang belum memiliki legal standing (kedudukan hukum) di dalam pemungutan sehingga perlu diakomodasi dalam daftar dan tarif jenis PNBP. Adanya rekomendasi BPK untuk melakukan revisi terhadap PP Nomor 50 Tahun 2010 tentang PNBP Kepolisian untuk mengakomodasi penerimaan negara bukan pajak yang dipungut Kepolisian. Tarif PP Nomor 50 Tahun 2010 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kenaikan harga selama lima tahun, terutama pada harga bahan baku, misalnya untuk pembuatan STNK maupun BPKB. Berdasarkan pertimbangan tersebut dilakukan revisi dengan disahkannya PP Nomor 60 Tahun 2016 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBP.

Namun demikian dengan pertimbangan adanya penyesuaian jenis dan tarif atas jenis PNBP sebagaimana telah diatur dalam PP Nomor 50 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), pemerintah memandang perlunya peraturan jenis dan tarif atas jenis PNBP berlaku pada Polri.

Atas dasar pertimbangan tersebut, pada 2 Desember 2016, Presiden Joko Widodo telah menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 1 PP No. 60

Tahun 2016 ini, jenis PNBP yang berlaku pada Kepolisian Negara Republik Indonesia di antaranya meliputi penerimaan dari :

- a. Pengujian untuk penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) baru ;
- b. Penerbitan perpanjangan SIM ;
- c. Penerbitan Surat Keterangan Uji Keterampilan Pengemudi ;
- d. Penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) Bermotor ;
- e. Pengesahan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor ;
- f. Penerbitan Surat Tanda Coba Kendaraan Bermotor ;
- g. Penerbitan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor ;
- h. Penerbitan Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB) ;
- i. Penerbitan surat Mutasi Kendaraan Bermotor ke Luar Daerah ;
- j. Penerbitan surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor Lintas Batas Negara ;
- k. Penerbitan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor Lintas Batas Negara ;
- l. Penerbitan Nomor Registrasi Kendaraan Bermotor Pilihan ;
- m. Penerbitan Surat Izin Senjata Api dan Bahan Peledak ;
- n. Penerbitan Surat Keterangan Catatan Kepolisian ;
- o. Pendidikan dan Pelatihan Satuan Pengaman ;
- p. Pelatihan Keterampilan Perorangan ;
- q. Pendidikan dan Pelatihan Penyidik Pegawai Negeri Sipil ;
- r. Pendidikan dan Pelatihan Kepolisian Khusus ;
- s. Pendidikan dan Pelatihan Kesamaptaan ;
- t. Pendidikan dan Pelatihan Pengembangan Motivasi ;
- u. Penerbitan Kartu Tanda Anggota Satuan Pengaman ;
- v. Penerbitan Ijazah Satuan Pengaman ;
- w. Penerbitan Surat Ijin Operasional Badan Usaha Jasa Pengamanan ;
- x. Pelayanan Penyelenggaraan *Assessment Center* POLRI ;
- y. Pelayanan kesehatan yang berasal dari pembayaran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial ;
- z. Jasa Pengamanan pada Objek Vital Nasional dan objek tertentu ;
- aa. Jasa Manajemen sistem pengamanan pada Objek Vital Nasional dan objek tertentu.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkannya dalam bentuk skripsi yang berjudul “EFEKTIVITAS PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 60 TAHUN 2016 TENTANG JENIS DAN TARIF ATAS JENIS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK PADA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA”

B. Identifikasi Masalah

Pokok permasalahan yang akan diidentifikasi sebagai berikut :

1. Apakah Isi Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sudah sesuai untuk menghapuskan dugaan pemungutan liar di lembaga kepolisian negara republik Indonesia ?
2. Apakah Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia ini sudah efektif ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis isi Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam menghapuskan dugaan pemungutan liar di lembaga kepolisian negara republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan penulisan skripsi ini secara teoritis adalah untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya bidang ilmu Hukum Tata Negara.

2. Kegunaan Praktis

Untuk memperluas pengetahuan mengenai PP No.60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas PNBP dan dapat mengetahui apa saja dugaan pungutan liar yang selama ini terjadi di lembaga kepolisian negara republik Indonesia serta bagaimana cara Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak untuk dapat menghapuskan dugaan pemungutan liar tersebut di lembaga kepolisian negara republik Indonesia.

E. Kerangka Pemikiran

Sebagai suatu nilai, Pancasila memberikan dasar-dasar yang bersifat fundamental serta universal bagi manusia, baik dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²⁾ Norma-norma yang merupakan pedoman dalam suatu tindakan tersebut meliputi :

1. Norma moral, yaitu yang berkaitan dengan tingkah laku manusia yang dapat diukur dari sudut buruk maupun baik sehingga dikatakan Pancasila merupakan sistem etika dalam bermasyarakat berbangsa dan bernegara.
2. Norma hukum, yaitu suatu norma yang terkandung dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dalam pengertian ini Pancasila berkedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum di negara Indonesia. Sebagai sumber segala hukum, nilai-nilai dari Pancasila yang sejak dulu telah merupakan suatu cita-

²⁾ Cecep Dudi Muklis, *Pengantar Pendidikan Pancasila*, Insan Mandiri, 2012, hlm 64.

cita moral yang luhur terwujud dalam kehidupan sehari-hari bangsa Indonesia sebelum membentuk negara.

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara, konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar dan dapat pula tidak tertulis. UUD menempati tata urutan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam negara. Dalam konteks institusi negara, konstitusi bermakna permakluman tertinggi yang menetapkan anatara lain pemegang kedaulatan tertinggi, struktur negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, kekuasaan legislatif, kekuasaan peradilan dan berbagai lembaga negara serta hak-hak rakyat.

Penyusunan UUD, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan pada naskah. Dengan demikian, suasana kebatinan yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis perumusan yuridis suatu ketentuan UUD perlu dipahami dengan seksama untuk dapat mengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat pada pasal-pasal undang-undang dasar. Berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara menganut paham kedaulatan rakyat, sumber legitimasi konstitusi adalah rakyat.

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi dan paling fundamental sifatnya karena merupakan sumber legitimasi atau peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku

universal, agar peraturan yang tingkatannya berada di bawah UUD dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut. Pengaturan sedemikian rupa menjadikan dinamika kekuasaan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan negara dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, paham konstitusionalisme dalam suatu negara merupakan konsep yang seharusnya ada.

Sesuai dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Rakyat pemegang kedaulatan tertinggi terikat pada konstitusi. Kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD. Dengan demikian UUD merupakan sumber hukum tertinggi yang menjadi pedoman dan norma hukum yang dijadikan sumber hukum bagi peraturan perundangan yang berada di bawahnya. Untuk menjaga paham konstitusionalisme maka dibentuklah Mahkamah Konstitusi yang beri tugas untuk menjaga UUD. MK yang salah satu tugasnya adalah menguji undang-undang terhadap UUD dimaksudkan agar tidak ada undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 sehingga ini memberikan penegasan bahwa konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi merupakan puncak dari seluruh sumber peraturan perundang-undangan.

UUD 1945 sebagaimana telah diubah pada tahun 1999 sampai dengan 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum

dasar Indonesia. Substansinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman sekaligus sarana pembaruan masyarakat ke arah cita-cita kolektif bangsa. Belajar dari kekurangan sistem demokrasi politik di berbagai negara di dunia, yang menjadikan UUD hanya sebagai konstitusi politik, maka UUD 1945 juga berisi dasar-dasar pikiran mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial. Hal tersebut dipandang sangat penting agar seluruh sumber daya ekonomi nasional digunakan sebaik-baiknya sesuai dengan paham demokrasi ekonomi sehingga mendatangkan manfaat optimal bagi seluruh warga negara dan penduduk Indonesia.

Menurut Pasal 23A UUD 1945 berbunyi “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Ketentuan Pasal 23A UUD 1945 berdasarkan pertimbangan bahwa sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, pemerintah tidak boleh memaksakan berlakunya ketentuan bersifat kewajiban material yang mengikat dan membebani rakyat tanpa disetujui terlebih dahulu oleh rakyat itu sendiri melalui wakil-wakilnya di DPR. Berkaitan dengan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa, diharapkan DPR memperjuangkan kepentingan dan aspirasi rakyat dan agar kepentingan dan aspirasi menjadi pedoman dalam pengambilan putusan. Terdapat jenis pajak yang dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu

pengelompokkan menurut golongan, menurut sifat, dan menurut lembaga pemungutannya.³⁾

1. Menurut Golongan

- a. Pajak Langsung adalah pajak yang harus dipikul atau ditanggung sendiri oleh Wajib Pajak dan tidak dilimpahkan kepada orang lain atau pihak lain. Pajak harus menjadi beban Wajib Pajak yang bersangkutan. Contoh : Pajak Penghasilan (PPH), PPh dibayar atau ditanggung oleh pihak-pihak tertentu yang memperoleh penghasilan tersebut.
- b. Pajak Tidak Langsung adalah pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain atau pihak ketiga. Pajak tidak langsung terjadi jika terdapat suatu kegiatan, peristiwa, atau perbuatan yang menyebabkan terutang pajak, misalnya terjadi penyerahan barang atau jasa. Contoh : Pajak Pertambahan Nilai (PPN), PPN terjadi karena terdapat pertambahan nilai terhadap barang atau jasa.

Untuk menentukan apakah sesuatu termasuk pajak langsung atau pajak tidak langsung dalam arti ekonomis, yaitu dengan cara melihat ketiga unsur yang terdapat dalam kewajiban pemenuhan perpajakan.

Ketiga unsur tersebut terdiri atas :

- 1) Penanggungjawab Pajak, adalah orang yang secara formal yuridis diharuskan melunasi pajak.
- 2) Penanggung Pajak, adalah orang yang dalam faktanya memikul terlebih dahulu beban pajaknya.
- 3) Pemikul Pajak, adalah orang yang menurut undang-undang harus dibebani pajak.

Jika ketiga unsur tersebut ditemukan pada seseorang maka pajaknya disebut Pajak Langsung, sedangkan jika ketiga unsur tersebut terpisah atau terdapat pada lebih dari satu orang maka pajaknya disebut Pajak Tidak Langsung.

2. Menurut Sifat

³⁾ Siti Resmi, *Perpajakan Teori dan Kasus*, Salemba Empat, 2009, hlm 7.

- a. Pajak Subjektif adalah pajak yang pengenaannya memperhatikan keadaan pribadi Wajib Pajak atau pengenaan pajak yang memperhatikan keadaan subjeknya. Contoh : pajak penghasilan (PPh)
- b. Pajak Objektif adalah pajak yang pengenaannya memperhatikan objeknya baik berupa benda, keadaan, perbuatan, atau peristiwa yang mengakibatkan timbulnya kewajiban membayar pajak, tanpa memperhatikan keadaan pribadi Subjek Pajak (Wajib Pajak) maupun tempat tinggal. Contoh : Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas barang mewah (PPnBM).

3. Menurut Lembaga Pemungut

- a. Pajak Negara (Pajak Pusat) adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara pada umumnya. Contoh : PPh, PPN dan PPnBM, serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
- b. Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah baik daerah tingkat I (pajak provinsi) maupun daerah tingkat II (pajak kabupaten/kota) dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah masing-masing.

Prinsip-prinsip dalam sistem pemungutan pajak menurut undang-undang pajak nasional seperti yang tertuang dalam penjelasan dari UU No.16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan adalah :

1. Bahwa pemungutan pajak berdasarkan Undang-Undang Pajak Nasional merupakan perwujudan dan pengabdian dan peran serta wajib pajak untuk secara langsung melaksanakan kewajiban perpajakan yang sangat diperlukan untuk pembiayaan negara dan pembangunan ;
2. Tanggung jawab pelaksanaan pajak berada pada anggota wajib pajak sendiri. Pemerintah hanya memberikan pembinaan, penelitian dan pelaksanaan kewajiban perpajakan tersebut. Oleh karena itu, UU ini sebagai suatu UU di bidang perpajakan yang dilandasi falsafah dan UUD 1945 jelas berbeda dengan UU Pajak yang lama. Perbedaan tersebut akan nyata terlihat dalam sistem dan mekanisme serta cara pandang terhadap wajib pajak, dimana dalam UU Pajak yang baru wajib pajak tidak dianggap sebagai objek, tetapi merupakan subjek yang harus dibina dan diarahkan agar mau dan sadar memenuhi kewajiban kenegaraan. Di segi lain tuntutan masyarakat terhadap adanya aparatur perpajakan yang makin

- mampu dan bersih dituangkan dalam berbagai ketentuan yang bersifat pengawasan dalam UU Perpajakan ;
3. Wajib pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung dan membayar sendiri pajak yang berutang, sehingga dengan cara ini kejujuran dari wajib pajak sangat diperlukan dalam rangka pemungutan pajak.

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan UU, di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dinyatakan bahwa PP sebagai aturan “organik” daripada UU menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang dan PP ditandatangani langsung oleh Presiden.

Jadi untuk melaksanakan undang-undang yang dibentuk oleh Presiden dengan DPR, UUD 1945 memberikan wewenang kepada presiden untuk menetapkan PP guna melaksanakan undang-undang tersebut sebagaimana mestinya. Keberadaan pemerintah hanya untuk menjalankan UU, hal ini berarti tidak mungkin bagi presiden menetapkan PP sebelum terbentuk undang-undangnya, sebaliknya suatu undang-undang tidak dapat berlaku efektif tanpa adanya PP.

PP memiliki beberapa karakteristik sehingga dapat disebut sebagai sebuah Peraturan Pelaksana suatu ketentuan undang-undang yaitu :

- a. PP tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada undang-undang yang menjadi induknya ;

- b. PP tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana ;
- c. Ketentuan PP tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan ;
- d. Untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan undang-undang, PP dapat dibentuk meski ketentuan undang-undang tersebut tidak memintanya secara tegas ;
- e. Ketentuan-ketentuan PP berisi peraturan atau gabungan peraturan atau penetapan ;
- f. PP tidak berisi penetapan semata-mata.

Masyarakat dimana ada hubungan antara manusia dengan manusia, selalu ada peraturan yang mengikatnya yakni hukum. Demikian juga dengan pajak, hak untuk mencari dan memperoleh penghasilan sebanyak-banyaknya membawa kewajiban menyerahkan sebagian kepada negara dalam bentuk pajak untuk membantu negara dalam meninggikan kesejahteraan umum. Begitu pula hak untuk memperoleh dan memiliki gedung, mobil dan barang lain membawa kewajiban untuk menyumbang kepada negara. Dalam negara modern tiap-tiap pemungutan pajak membawa kewajiban untuk meninggikan kesejahteraan umum. Negara memungut pajak membawa konsekuensi bahwa negara mutlak harus berusaha meninggikan kesejahteraan masyarakat, negara dapat saja membebani rakyatnya berbagai macam pajak yang memberatkan untuk satu dua tahun tanpa adanya reaksi apa

pun, akan tetapi tidaklah adil jika pengorbanan rakyat itu tidak dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.

Pajak harus memberikan jaminan hukum dan keadilan yang tegas, baik untuk negara selaku pemungut pajak maupun kepada rakyat selaku wajib pajak. Dalam UUD 1945 dicantumkan Pasal 23 ayat (2) sebagai dasar hukum pemungutan pajak oleh negara. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa pengenaan dan pemungutan pajak termasuk bea dan cukai untuk keperluan negara hanya boleh terjadi berdasarkan undang-undang. Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 mempunyai arti yang sangat dalam yaitu menetapkan nasib rakyat, di samping adanya undang-undang yang memberikan jaminan hukum kepada wajib pajak agar keadilan dapat diterapkan, maka faktor lainnya yang harus diperhitungkan oleh negara adalah agar pembuatan peraturan pajak diusahakan agar mencerminkan rasa keadilan bagi wajib pajak, sebab tingkat kehidupan serta daya pikul anggota masyarakat tidak sama.

Peranan PNBP dari tahun ke tahun semakin meningkat. Meningkatnya peranan ini bukan hanya semata dari angka-angka statistik saja. Tetapi juga bagaimana PNBP dapat mendorong pemberian pelayanan publik yang semakin berkualitas, tarif atas jenis PNBP ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis PNBP yang bersangkutan dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Selanjutnya

diatur pula bahwa Tarif Atas Jenis PNBPN ditetapkan dalam Undang-Undang atau PP, oleh karena itu penetapan tarif atas jenis PNBPN memerlukan pertimbangan yang secermat mungkin agar pembebanannya kepada masyarakat wajar dan memberikan kemungkinan perolehan keuntungan atau tidak menghambat kegiatan usaha yang dilakukan oleh dunia usaha.

PNBPN wajib disetor langsung secepatnya ke kas negara dan dikelola dalam sistem APBN. Ketentuan ini merupakan prinsip pokok dalam pengelolaan PNBPN yang ditetapkan dalam UU Nomor 20 Tahun 1997. Penagihan dan pemungutan PNBPN yang terutang dilakukan oleh Instansi Pemerintah atas penunjukan Menteri Keuangan. Penunjukan ini sehubungan dengan keterkaitan antara PNBPN dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah (Kementerian dan Lembaga) yang bersangkutan.

Sejak 2010 pemerintah telah mengalokasikan kebutuhan anggaran operasional Kepolisian yang bersumber dari PNBPN dengan menetapkan PP nomor 50 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas PNBPN. Namun dengan berjalannya waktu PP tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. BPK menemukan, penerimaan dana melalui sejumlah pengurusan administrasi STNK dan BPKB serta pemesanan plat nomor kendaraan khusus tidak melalui mekanisme APBN sehingga tidak dapat dipertanggungjawabkan. Sehingga pemerintah perlu mengeluarkan peraturan atau kebijakan yang baru pengganti PP Nomor 50 Tahun 2010

tentang Jenis dan Tarif atas PNBP. Atas dasar pertimbangan tersebut pemerintah dalam hal ini presiden mengeluarkan peraturan yang baru sebagai dasar hukum untuk meminimalisir dugaan pemungutan liar di lembaga kepolisian negara republik Indonesia dengan PP Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas PNBP.

Menurut Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya, hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan, ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan ini pun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau

dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki.

Bedasarkan penjelasan di atas teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut :⁴⁾

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karya manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

⁴⁾ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, 2016, hlm 8.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan satu unsur mutlak, dalam suatu penelitian dan perkembangan ilmu pengetahuan, demikian pula dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan beberapa metode penelitian, antara lain sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam pembahasan ini adalah metode pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan melakukan inventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan efektivitas peraturan perundang-undangan di bidang hukum.⁵⁾ Secara deduktif penelitian ini dimulai dengan menganalisis data sekunder di bidang hukum, yang berkaitan dengan hal-hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, dan metode yuridis empiris yaitu penelitian yang melakukan pencarian data dengan melakukan studi lapangan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang relevan.⁶⁾ Yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

⁵⁾ Roni Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1998, hlm 32.

⁶⁾ Winama Surachman, *Pengantar Ilmu Dasar Dan Teknik*, Tarsito, 1999, hlm 42.

Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBPNP.

3. Tahap Penelitian

Adapun tahap penelitian dilakukan melalui :

Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Berdasarkan penelitian ini penulis menghimpun data sekunder yang berupa bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, misalnya PP No.60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak serta sebab akibat bisa adanya dugaan pemungutan liar di lembaga kepolisian negara republik Indonesia. Bahan hukum sekunder yaitu tulisan para ahli dan hasil karya para ilmuwan yang berbentuk makalah atau karya tulis.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan tahap-tahap penelitian di atas, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi *digital library* dengan metode ini dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder dengan cara membaca, mengutip dan mempelajari serta mencatat data-data dari buku, literatur-literatur, dan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dan pokok bahasan yang diteliti, serta teknik pengumpulan data difokuskan dengan studi dokumen dan studi lapangan

5. Metode Analisis

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah secara kualitatif, komprehensif dan lengkap. Analisis kualitatif dalam penelitian ini menguraikan data secara bermutu dalam kalimat yang teratur, runtun dan efektif sehingga memudahkan pembahasan dan pemahaman serta interpretasi data. Komprehensif artinya pembahasan data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian. Lengkap artinya tidak ada bagian yang terlupakan, semuanya sudah masuk dalam pembahasan.

BAB II

PENGERTIAN UMUM TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK

A. Pengertian Penerimaan Negara Bukan Pajak

Pada dasarnya penerimaan negara terbagi atas 2 jenis penerimaan, yaitu penerimaan dari pajak dan penerimaan bukan pajak yang disebut PNBPN. Penjelasan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 antara lain menegaskan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat seperti pajak dan lain-lain, harus ditetapkan dengan undang-undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁷⁾ Oleh karena itu, penerimaan negara di luar penerimaan perpajakan, yang menetapkan beban kepada rakyat juga harus didasarkan pada undang-undang.

Ketentuan perundang-undangan sebagai landasan penyelenggaraan dan pengelolaan PNBPN yang berlaku selama ini meliputi berbagai ragam dan tingkatan peraturan sehingga belum sepenuhnya mencerminkan kepastian hukum. Banyak dan beragamnya bentuk pengaturan juga mengakibatkan rumitnya dalam pengelolaan PNBPN.⁸⁾ Oleh karena itu, sudah saatnya untuk membentuk UU tentang PNBPN. Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997.

⁷⁾ Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm 13.

⁸⁾ *Ibid*, hlm 14.

Undang-Undang ini terdapat 7 (tujuh) jenis PNBPN sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 20 Tahun 1997, yaitu :⁹⁾

1. Penerimaan yang bersumber dari Pengelolaan Dana Pemerintah, yang terdiri dari :
 - a. Penerimaan Jasa Giro
 - b. Penerimaan Sisa Anggaran Pembangunan (SIAP) dan Sisa Anggaran Rutin (SIAR)
2. Penerimaan dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam, yang terdiri dari :
 - a. Royalti di bidang Perikanan
 - b. Royalti di bidang Kehutanan
 - c. Royalti di bidang Pertambangan, kecuali Minyak dan Gas Bumi (MIGAS) karena sudah diatur oleh Undang-Undang Pajak Penghasilan

Yang dimaksud dengan royalti adalah pembayaran yang diterima oleh negara sehubungan dengan pemberian izin atau fasilitas tertentu dari negara kepada pihak lain untuk memanfaatkan atau mengolah kekayaan negara. Misalnya royalti di bidang kehutanan.

3. Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, yang terdiri dari :
 - a. Bagian laba pemerintah
 - b. Hasil penjualan saham pemerintah
 - c. Deviden

Yang dimaksud dengan deviden adalah pembayaran berupa keuntungan yang diterima oleh negara atau orang/badan tertentu

⁹⁾ *Ibid*

sehubungan dengan keikutsertaan mereka selaku pemegang saham dalam suatu perusahaan.

4. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah, yang terdiri dari :
 - a. Pelayanan pendidikan
 - b. Pelayanan kesehatan
 - c. Pemberian hak paten, hak cipta dan hak merk
 - d. Pemberian visa dan paspor, termasuk paspor haji
5. Penerimaan berdasarkan Putusan Pengadilan, yang terdiri dari :
 - a. Lelang barang
 - b. Denda
 - c. Hasil rampasan yang diperoleh dari hasil kejahatan
6. Penerimaan berupa hibah, baik dari dalam negeri maupun luar negeri
7. Penerimaan lainnya yang diatur dengan Undang-Undang tersendiri

Ketujuh jenis penerimaan di atas merupakan Objek dari PNBP yang merupakan penerimaan dari departemen dan lembaga negara yang bersifat insidental dan pada umumnya belum diatur dalam UU atau Peraturan Daerah (PERDA).

Kecuali jenis PNBP yang ditetapkan dengan UU, jenis PNBP yang tercakup dalam kelompok sebagaimana terurai diatas, ditetapkannya dengan Peraturan Pemerintah. Artinya diluar jenis PNBP yang terurai diatas dimungkinkan adanya PNBP lain melalui Undang-Undang.

Peranan PNBP dalam APBN dari tahun ke tahun semakin meningkat. Meningkatnya peranan ini bukan hanya semata dari angka-angka statistik

saja. Tetapi juga bagaimana PNBPN dapat mendorong pemberian pelayanan publik yang semakin berkualitas. Sistem pemungutan PNBPN ditetapkan oleh Instansi Pemerintah dan dihitung sendiri oleh wajib pajak (wajib bayar). Yang ditetapkan oleh pemerintah adalah Jenis PNBPN yang menjadi terutang sebelum wajib bayar menerima manfaat atas kegiatan pemerintah seperti pemberian hak paten dan pelayanan pendidikan, maka penentuan jumlah PNBPN ditetapkan oleh Pemerintah. Sedangkan yang dihitung sendiri oleh wajib bayar, dalam hal ini PNBPN menjadi terutang setelah menerima manfaat, seperti pemanfaatan sumber daya alam.

RAPBN 2008, pemerintah merencanakan penerimaan PNBPN sebesar Rp. 175.649,1 miliar yang terdiri dari penerimaan sumber daya alam sebesar Rp.119.767,3 miliar, bagian laba BUMN sebesar Rp.20.383,6 miliar dan PNBPN lainnya sebesar Rp.35498,2 miliar. Tarif atas jenis PNBPN ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis PNBPN yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Selanjutnya diatur pula bahwa Tarif Atas Jenis PNBPN ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu penetapan tarif atas jenis PNBPN memerlukan pertimbangan yang secermat mungkin agar pembebanannya kepada masyarakat wajar dan memberikan perolehan keuntungan atau tidak menghambat kegiatan usaha yang dilakukan oleh dunia usaha.

Penerimaan Negara Bukan Pajak wajib disetor langsung secepatnya ke kas negara dan dikelola dalam sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Ketentuan ini merupakan prinsip pokok dalam pengelolaan PNBPN yang ditetapkan dalam UU Nomor 20 Tahun 1997. Penagihan dan pemungutan PNBPN yang Terutang dilakukan oleh Instansi Pemerintah atas penunjukan Menteri Keuangan. Penunjukan ini sehubungan dengan keterkaitan antara PNBPN dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah (Kementerian dan Lembaga) yang bersangkutan.

B. Penjelasan Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak

Atas dasar pertimbangan adanya penyesuaian jenis dan tarif atas jenis PNBPN sebagaimana telah diatur dalam PP Nomor 50 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), Pemerintah memandang perlu mengatur kembali jenis dan tarif atas jenis PNBPN yang berlaku pada Polri.

Menurut PP ini berdasarkan Pasal 1 PP Nomor 60 Tahun 2016 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Polri di antaranya meliputi penerimaan dari :

- a. Pengujian untuk penerbitan Surat Izin Mengemudi (SIM) baru
- b. Penerbitan perpanjangan SIM
- c. Penerbitan Surat Keterangan Uji Keterampilan Pengemudi
- d. Penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) Bermotor
- e. Pengesahan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor

- f. Penerbitan Surat Tanda Coba Kendaraan Bermotor
- g. Penerbitan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor
- h. Penerbitan Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB)
- i. Penerbitan surat Mutasi Kendaraan Bermotor ke Luar Daerah
- j. Penerbitan surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor Lintas Batas Negara
- k. Penerbitan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor Lintas Batas Negara
- l. Penerbitan Nomor Registrasi Kendaraan Bermotor Pilihan
- m. Penerbitan Surat Izin Senjata Api dan Bahan Peledak
- n. Penerbitan Surat Keterangan Catatan Kepolisian
- o. Pendidikan dan Pelatihan Satuan Pengaman
- p. Pelatihan Keterampilan Perorangan
- q. Pendidikan dan Pelatihan Penyidik Pegawai Negeri Sipil
- r. Pendidikan dan Pelatihan Kepolisian Khusus
- s. Pendidikan dan Pelatihan Kesamaptaan
- t. Pendidikan dan Pelatihan Pengembangan Motivasi
- u. Penerbitan Kartu Tanda Anggota Satuan Pengaman
- v. Penerbitan Ijazah Satuan Pengaman
- w. Penerbitan Surat Ijin Operasional Badan Usaha Jasa Pengamanan
- x. Pelayanan Penyelenggaraan *Assessment Center* POLRI
- y. Pelayanan kesehatan yang berasal dari pembayaran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
- z. Jasa Pengamanan pada Objek Vital Nasional dan objek tertentu
- aa. Jasa Manajemen sistem pengamanan pada Objek Vital Nasional dan objek tertentu

Berdasarkan Pasal 6 PP Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBPN “Seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib disetor secepatnya ke Kas Negara”.

Penyesuaian tarif PNBPN terkait STNK dan BPKB ini dilakukan karena tarif dasarnya sudah tidak tepat (berdasarkan kondisi tahun 2010). Tarif dasar tahun 2010 ini kemudian dinaikkan pada tahun 2016 agar pelayanan dapat ditingkatkan secara online dan cepat disertai jaminan kepastian tarif yang lebih transparan dan akuntabel. Seperti diketahui PNBPN adalah salah

atu sumber pendapatan yang diperoleh negara dari masyarakat selain pajak. PNBPN ini bersifat *earmarking*, artinya ketika sudah disetor masuk ke negara akan dikembalikan ke masyarakat untuk mendanai kegiatan yang berhubungan dengan sumber PNBPN tersebut, misalnya tarif PNBPN untuk pengurusan STNK hanya boleh digunakan untuk kegiatan yang berhubungan dengan pengurusan STNK. Konsekuensi kenaikan PNBPN untuk mendorong reformasi pelayanan publik yang lebih efisien transparan dan akuntabel.

C. Kenaikan Tarif Administrasi Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak

Berikut tarif baru biaya pengurusan administrasi sesuai dengan Lampiran PP Nomor 60 Tahun 2016 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis PNBPN Yang Berlaku Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia :

1. Pengujian untuk penerbitan SIM baru

a. SIM A	Rp.120 ribu per penerbitan
b. SIM BI	Rp.120 ribu per penerbitan
c. SIM BII	Rp.120 ribu per penerbitan
d. SIM C	Rp.100 ribu per penerbitan
e. SIM CI	Rp.100 ribu per penerbitan
f. SIM CII	Rp.100 ribu per penerbitan
g. SIM D	Rp. 50 ribu per penerbitan
h. SIM DI	Rp. 50 ribu per penerbitan
i. SIM Internasional	Rp.250 ribu per penerbitan

2. Perpanjangan SIM

a. SIM A	Rp.80 ribu per penerbitan
b. SIM BI	Rp.80 ribu per penerbitan
c. SIM BII	Rp.80 ribu per penerbitan

- | | |
|----------------------|----------------------------|
| d. SIM C | Rp.75 ribu per penerbitan |
| e. SIM CI | Rp.75 ribu per penerbitan |
| f. SIM CII | Rp.75 ribu per penerbitan |
| g. SIM D | Rp.30 ribu per penerbitan |
| h. SIM DI | Rp.30 ribu per penerbitan |
| i. SIM Internasional | Rp.225 ribu per penerbitan |

3. Penerbitan Surat Keterangan Uji Keterampilan Pengemudi (SKUKP) Rp.50
ribu per penerbitan

4. Penerbitan STNK

Kendaraan bermotor roda 2/3

- | | |
|-----------------|---|
| a. Baru | Rp.100 ribu per penerbitan |
| b. Perpanjangan | Rp.100 ribu per penerbitan per lima tahun |

Kendaraan bermotor roda 4/lebih

- | | |
|-----------------|----------------------------|
| a. Baru | Rp.200 ribu per penerbitan |
| b. Perpanjangan | Rp.200 ribu per penerbitan |

5. Pengesahan STNK

Kendaraan bermotor roda 2/3	Rp.25 ribu per pengesahan
Kendaraan bermotor roda 4/lebih	Rp.50 ribu per pengesahan per lima tahun

6. Penerbitan Surat Tanda Coba Kendaraan Bermotor (STCK)

Kendaraan bermotor roda 2/3	Rp.25 ribu per penerbitan per kendaraan
Kendaraan bermotor roda 4/lebih	Rp.50 ribu per penerbitan per kendaraan

7. Penerbitan Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (TNKB)

Kendaraan bermotor roda 2/3	Rp.60 ribu per pasang (plat nomor)
Kendaraan bermotor roda 4/lebih	Rp.100 ribu per pasang (plat nomor)

8. Penerbitan Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB)

9. Penerbitan Surat Keterangan Catatan Kepolisian Rp. 30.000 ribu per penerbitan

D. Teori Efektivitas

Semenjak dilahirkan di dunia, maka manusia telah mempunyai hasrat untuk hidup secara teratur.¹⁰⁾ Hasrat untuk hidup secara teratur tersebut dipunyainya sejak lahir dan selalu berkembang di dalam pergaulan hidup. Namun, apa yang dianggap teratur oleh seseorang belum tentu dianggap teratur juga oleh pihak-pihak lainnya. Oleh karena itu, maka manusia sebagai makhluk yang senantiasa hidup bersama dengan sesamanya memerlukan perangkat patokan agar tidak terjadi pertentangan kepentingan sebagai akibat dari pendapat yang berbeda-beda mengenai keteraturan tersebut. Patokan-patokan tersebut tidak lain merupakan pedoman untuk berperilaku secara pantas, yang sebenarnya merupakan suatu pandangan menilai yang sekaligus merupakan suatu harapan.

Patokan-patokan untuk berperilaku pantas tersebut kemudian dikenal dengan sebutan norma atau kaidah. Norma atau kaidah tersebut mungkin timbul dari pandangan-pandangan mengenai apa yang dianggap baik atau dianggap buruk, yang lainnya disebut nilai. Kadangkala norma atau kaidah tersebut timbul dari pola perilaku manusia sebagai suatu abstraksi dari perilaku berulang-ulang yang nyata.

¹⁰⁾ Soerjono Soekanto, *Op Cit.*

Norma atau kaidah tersebut untuk selanjutnya mengatur diri pribadi manusia, khususnya mengenai bidang-bidang kepercayaan dan kesusilaan. Norma atau kaidah kepercayaan bertujuan agar manusia mempunyai kehidupan yang beriman, sedangkan norma atau kaidah kesusilaan bertujuan agar manusia mempunyai hati nurani yang bersih. Disamping itu, maka norma atau kaidah mengatur pula kehidupan antar pribadi manusia, khususnya mengenai bidang-bidang kesopanan dan hukum. Norma atau kaidah kesopanan bertujuan agar manusia mengalami kesenangan atau kenikmatan di dalam pergaulan hidup bersama dengan orang-orang lain. Norma atau kaidah hukum bertujuan agar tercapai kedamaian di dalam kehidupan bersama, di mana kedamaian berarti suatu keserasian antara keterikatan dengan kebebasan. Itulah yang menjadi tujuan hukum, sehingga tugas hukum adalah tidak lain dari pada mencapai suatu keserasian antara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum. Kerangka berfikir tersebut akan dipergunakan sebagai titik tolak untuk membicarakan masalah penegakan hukum, khususnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Istilah efektivitas menurut Ensiklopedia Umum mempunyai arti menunjukkan taraf tercapainya suatu tujuan. Suatu usaha dapat dikatakan efektif apabila usaha itu mencapai tujuannya. Dengan demikian efektivitas dapat berarti pengukuran tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas

dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Tentu saja jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dapat dikatakan aturan yang ditaati itu efektif tetapi kita dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya.¹¹⁾ Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuran atau kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu karakteristik atau dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan.

Derajat dari efektivitas menurut Soerjono Soekanto ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum, dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

Kesadaran hukum dan ketaatan hukum merupakan dua hal yang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undang atau aturan hukum bagi penegak hukumnya . Menurut Krabbe bahwa

¹¹⁾ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm 375.

kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Pernyataan tersebut sudah cukup menjelaskan apa yang dimaksud dengan kesadaran hukum, tetapi akan lebih lengkap lagi jika ditambahkan unsur nilai-nilai dari penegak hukum tentang fungsi apa yang hendaknya dijalankan oleh hukum.¹²⁾

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa dalam sosiologi hukum masalah kepatuhan atau ketaatan hukum terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam mengukur efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hukum ini.

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancamaan paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu unsur paksaan ini erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.

¹²⁾ Achmad Ali, *Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yarsif Watampone, 1998, hlm 191.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur atau memaksa penegak hukum untuk taat terhadap hukum dalam menjalankannya, hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku penegak hukumnya. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila penegak hukum berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :¹³⁾

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor diatas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah

¹³⁾ Soerjono Soekanto, *Loc Cit.*

tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Pada tulisan lain, Soerjono Soekanto mengatakan agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yakni :¹⁴⁾

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu, kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan dan seterusnya.
2. Mentalitas petugas yang menegakan hukum atau penegak hukum, antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas masyarakat dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.
3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum, apabila peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu) maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
4. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.

¹⁴⁾ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, 1983, hlm 15.

Apabila keempat faktor tersebut ditelaah dengan teliti, maka akan dapat terungkap hal yang berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum. Dalam kaitannya, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa agar hukum berjalan atau dapat berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya, termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk seperti tradisional, modern dan perencanaan.
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Beberapa pendapat mengemukakan tentang teori efektivitas seperti Bronislaw Malinowski, Clarence J. Davis, Allot dan Murmer Bronislaw Malinowski mengemukakan bahwa teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum, hukum dalam masyarakat dianalisa dan dibedakan menjadi dua yaitu: masyarakat modern, masyarakat primitive. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih, didalam masyarakat modern hukum yang di buat dan ditegakan oleh pejabat yang berwenang.

Achmad Ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto yang mengemukakan tentang keberlakuan hukum dapat efektif apabila :

- a. Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target.
- b. Kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum.
- d. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan, pada umumnya hukum lebih mudah dilaksanakan dari pada hukum mengatur.
- e. Sanksi yang akan diancam dalam Undang-Undang harus sepadan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain.
- f. Berat sanksi yang diancam harus proposional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.

Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan, jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan.¹⁵⁾ Keberlakuan hukum berarti bahwa orang bertindak sebagaimana seharusnya sebagai bentuk kepatuhan dan pelaksana norma jika validitas adalah kualitas hukum, maka keberlakuan adalah kualitas perbuatan manusia sebenarnya bukan tentang hukum itu sendiri.

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu

¹⁵⁾ *Ibid*, hlm 10.

suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book* dan *law in action*.

Bustanul Arifin yang dikutip oleh Raida L Tobing, mengatakan bahwa dalam negara yang berdasarkan hukum, berlaku efektifnya sebuah hukum apabila didukung oleh tiga pilar, yaitu :

- a. Lembaga atau penegak hukum yang berwibawa dapat diandalkan
- b. Peraturan hukum yang jelas sistematis.
- c. Kesadaran hukum masyarakat tinggi.

1. Undang-Undang

Undang-Undang dalam arti materiil adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Dengan demikian, maka undang-undang dalam materiil (undang-undang) mencakup :¹⁶⁾

- a. Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
- b. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Mengenai berlakunya undang-undang tersebut terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai

¹⁶⁾ Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm 11

dampak yang positif. Artinya supaya undang-undang tersebut mencapai tujuannya sehingga dikatakan efektif. Asas – asas tersebut antara lain :

1. Undang-undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi.
3. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu, artinya undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, kan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.
4. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
5. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi).

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

2. Penegak Hukum

Ruang lingkup penegak hukum adalah sangat luas, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung

berkecimpung di bidang penegakan hukum. Sudah dapat diketahui bahwa kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas di bidang-bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan, dan pemasyarakatan.¹⁷⁾

Secara sosiologis maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*, oleh karena itu seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.

Suatu hak merupakan wewenang untuk berbuat dan tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas, suatu peranan tertentu dapat dijabarkan dalam unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Perana yang ideal ;
- 2) Peranan yang seharusnya ;
- 3) Peranan yang dianggap oleh diri sendiri ;
- 4) Peranan yang sebenarnya dilakukan.

Penegak hukum dalam menjalankan peranannya tidak dapat berbuat sesuka hati mereka, juga harus memperhatikan etika yang berlaku dalam lingkup profesinya, etika memperhatikan atau mempertimbangkan tingkah

¹⁷⁾ *Ibid*, hlm 19

laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Dalam profesi penegak hukum sendiri mereka telah memiliki kode etik yang diatur tersendiri, tapi dalam prakteknya kode etik yang telah ditetapkan dan di sepakati itu masih banyak yang dilanggar oleh para penegak hukum. Akibat dari perbuatan-perbuatan para penegak hukum yang tidak memiliki integritas bahkan dapat dikatakan tidak beretika dalam menjalankan profesinya sehingga mengakibatkan lambatnya pembangunan hukum yang diharapkan oleh bangsa ini, bahkan menimbulkan pikiran-pikiran negatif dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kinerja penegak hukum.

Ada tiga elemen penting yang mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, menurut Jimmly Asshidiqie elemen tersebut antara lain :

- 1) Institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya.
- 2) Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan
- 3) Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya.

Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek tersebut secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata. Dalam pelaksanaannya penegakan hukum oleh penegak hukum tersebut ditemukan

beberapa halangan yang disebabkan oleh penegak hukum itu sendiri, halangan-halangan tersebut antara lain :

1. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
2. Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi.
3. Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi.
4. Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiel.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Hambatan maupun halangan penegak hukum dalam melakukan penegakan hukum tersebut dapat diatasi dengan cara mendidik, membiasakan diri untuk mempunyai sikap-sikap antara lain sikap terbuka,

senantiasa siap menerima perubahan, peka terhadap masalah yang terjadi, senantiasa mempunyai informasi yang lengkap, orientasi ke masa kini dan masa depan, menyadari potensi yang dapat dikembangkan, berpegang pada suatu perencanaan, percaya pada kemampuan iptek, menyadari dan menghormati hak dan kewajiban, berpegang teguh pada keputusan yang diambil atas dasar penalaran dan perhitungan yang mantab.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya. Jika fasilitas pendukung tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

Tanpa adanya sarana atau 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.

Pada elemen yang ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang

digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana. Prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Dengan demikian bahwa sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedalaman di dalam masyarakat. Oleh karena itu dipandang dari sudut tertentu maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Berdasarkan hal ini diketengahkan secara garis besar perihal pendapat-pendapat masyarakat mengenai hukum yang sangat mempengaruhi kepatuhan hukumnya. Kiranya bahwa hal ini pasti ada

kaitannya dengan faktor-faktor undang-undang, penegak hukum dan sarana atau fasilitas.

Masyarakat Indonesia pada khususnya mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama ada berbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum diantaranya adalah :

1. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan,
2. Hukum diartikan sebagai disiplin,
3. Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan,
4. Hukum diartikan sebagai tata hukum (hukum positif tertulis),
5. Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat,
6. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa,
7. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan,
8. Hukum diartikan sebagai perilaku teratur.

Banyaknya pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum). 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.

Ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu :

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.

3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Dorongan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran hukum, keharusan masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau *punishment* yang menimbulkan rasa takut atau

tidak nyaman sehingga lebih memilih taat kepada hukum daripada melakukan pelanggaran.

5. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat. Sebagai suatu sistem maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut, struktur mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan.

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga dianuti dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai yang berperan dalam hukum menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut :

1. Nilai ketertiban dan nilai ketentraman.
2. Nilai jasmaniah atau kebendaan dan nilai rohaniah.
3. Nilai kelanggengan dan nilai kebaruan.

Dengan adanya keserasian nilai dengan kebudayaan masyarakat setempat diharapkan terjalin hubungan timbal balik antara hukum adat dan hukum positif di Indonesia. Dengan demikian ketentuan dalam pasal-pasal hukum tertulis dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum

adat supaya hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif, kemudian diharapkan juga adanya keserasian antar kedua nilai tersebut akan menempatkan hukum pada tempatnya. Walaupun pada dasarnya hukum sebenarnya sudah terwujud dalam kehidupan masyarakat, namun dalam praktiknya masih merupakan angan-angan karena belum sepenuhnya terwujud dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.¹⁸⁾

¹⁸⁾ Jogi Nainggolan, *Energi Hukum*, Refika Aditama, 2015, hlm 155.

