

## BAB II

### SANKSI ADMINISTRASI TERHADAP PERUSAHAAN PEMBIAYAAN YANG TIDAK MENDAFTARKAN JAMINAN FIDUSIA TERHADAP KENDARAAN BERMOTOR RODA DUA YANG BERSTATUS KREDIT

#### A. Pengertian Perusahaan Pembiayaan, Jaminan Fidusia dan Dasar Hukumnya

##### 1. Pengertian Perusahaan Pembiayaan dan Dasar Hukumnya

Pranata hukum “Pembiayaan Konsumen” dipakai sebagai terjemahan dari istilah “*Consumer Finance*”. Pembiayaan konsumen ini tidak lain dari sejenis kredit konsumsi (*Consumer Credit*). Hanya saja, jika pembiayaan konsumen dilakukan oleh perusahaan pembiayaan, sementara kredit konsumsi diberikan oleh bank.<sup>32</sup>

Pembiayaan konsumen merupakan salah satu lembaga pembiayaan yang dilakukan oleh suatu perusahaan finansial (*consumer finance company*). Perusahaan pembiayaan konsumen adalah badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang berdasarkan kebutuhan konsumen dengan sistem pembayaran angsuran atau berkala oleh konsumen.<sup>33</sup>

Pembiayaan konsumen adalah suatu pinjaman atau kredit yang diberikan oleh suatu perusahaan kepada debitur untuk pembelian barang

---

<sup>32</sup>Munir Fuady, *Hukum Tentang Pembiayaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 162.

<sup>33</sup>Sentosa Sembiring, *Hukum Dagang*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, h.114.

dan jasa yang akan langsung dikonsumsi oleh konsumen, dan bukan untuk tujuan produksi ataupun distribusi.<sup>34</sup>

Perusahaan yang memberikan pembiayaan di atas disebut perusahaan pembiayaan konsumen atau *consumer finance company*. Perusahaan pembiayaan konsumen dapat didirikan oleh suatu institusi nonbank maupun oleh bank, tetapi pada dasarnya antara bank yang mendirikan dengan perusahaan pembiayaan konsumen yang didirikan merupakan suatu badan usaha yang terpisah satu dengan yang lainnya.<sup>35</sup>

Menurut Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan, pengertian Pembiayaan Konsumen (*Consumers Finance*) adalah kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang berdasarkan kebutuhan konsumen dengan pembayaran secara angsuran. Selain itu pengertian lainnya, pembiayaan konsumen adalah suatu pinjaman atau kredit yang diberikan oleh suatu perusahaan kepada debitur untuk pembelian barang dan jasa yang akan langsung dikonsumsi oleh konsumen, dan bukan untuk tujuan produksi atau distribusi. Perusahaan yang memberikan pembiayaan diatas, disebut perusahaan pembiayaan konsumen (*Customer Finance Company*).<sup>36</sup>

Pasal 6 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.012/2006 tentang Perusahaan Pembiayaan disebutkan bahwa kegiatan Pembiayaan Konsumen dilakukan dalam bentuk penyediaan dana untuk pengadaan

---

<sup>34</sup>Y. Sri Susilo, Sigit Triandaru, A. Totok Budi Santoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, h. 149.

<sup>35</sup>Khotibul Umam, *Hukum Lembaga Pembiayaan Hak dan Kewajiban Nasabah Pengguna Jasa Lembaga Pembiayaan*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2010, h. 36.

<sup>36</sup>Kasmir, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, h. 23.

barang berdasarkan kebutuhan konsumen dengan pembayaran secara angsuran.

Adapun unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian pembiayaan konsumen meliputi:

1. Subjek, adalah pihak-pihak yang terkait dalam hubungan pembiayaan konsumen, yaitu perusahaan pembiayaan konsumen (kreditur), konsumen (debitur), dan penyedia barang (pemasok, supplier);
2. Objek, adalah barang bergerak keperluan konsumen yang akan dipakai untuk keperluan hidup atau keperluan rumah tangga, misalnya, televisi, kulkas, mesin cuci, alat-alat dapur, perabot rumah tangga, kendaraan;
3. Perjanjian, yaitu perbuatan persetujuan pembiayaan yang diadakan antara perusahaan pembiayaan konsumen dan konsumen, serta jual beli antara pemasok dan konsumen. Perjanjian ini didukung oleh dokumen-dokumen;
4. Hubungan hak dan kewajiban, yaitu perusahaan pembiayaan konsumen wajib membiayai harga pembelian yang diperlukan konsumen dan membayarnya secara tunai kepada pemasok. Konsumen wajib membayar secara angsuran kepada perusahaan pembiayaan konsumen, dan pemasok wajib menyerahkan barang kepada konsumen;
5. Jaminan, yaitu terdiri atas jaminan utama jaminan pokok, dan jaminan tambahan. Jaminan utama berupa kepercayaan terhadap konsumen (debitur) bahwa konsumen dapat dipercaya untuk membayar angsurannya sampai selesai. Jaminan pokok secara fidusia berupa barang yang dibiayai oleh perusahaan pembiayaan konsumen dimana semua dokumen kepemilikan barang dikuasai oleh perusahaan pembiayaan konsumen (*fiduciary transfer of ownership*) sampai angsuran terakhir dilunasi. Adapun jaminan tambahan berupa pengakuan utang (*promissory notes*) dari konsumen.<sup>37</sup>

Perusahaan pembiayaan diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa keuangan Nomor 29/POJK.05/2014 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan, pengertian perusahaan pembiayaan dalam Pasal 1

---

<sup>37</sup>Abdulkadir Muhammad dan Rilda Murdiati, *Segi Hukum Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 246.

adalah badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan untuk pengadaan barang dan/atau jasa.

Adapun jenis pembiayaan konsumen berdasarkan kepemilikannya:

- a. Perusahaan pembiayaan konsumen yang merupakan anak perusahaan dari pemasok.
- b. Perusahaan pembiayaan konsumen yang merupakan satu group usaha dengan pemasok.
- c. Perusahaan pembiayaan konsumen yang tidak mempunyai kaitan kepemilikan dengan pemasok.<sup>38</sup>

Dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen terdapat 3 (tiga) pihak yaitu:

#### 1. Pihak Perusahaan

Pembiayaan pihak perusahaan pembiayaan adalah pihak yang menyediakan dana bagi kepentingan konsumen. Perusahaan pembiayaan konsumen ini sesuai dengan Keppres Nomor 61 Tahun 1998 harus berbentuk badan hukum berupa Perseroan Terbatas atau Koperasi.<sup>39</sup> Dalam transaksi pembiayaan konsumen, perusahaan pembiayaan konsumen berkedudukan sebagai kreditur, yaitu pihak pemberi biaya kepada konsumen.

#### 2. Pihak Dealer/Supplier

Pihak dealer/supplier adalah penjual, yaitu pihak yang menjual atau menyediakan barang yang dibutuhkan konsumen dalam rangka pembiayaan konsumen. Barang-barang yang disediakan pemasok adalah barang konsumsi. Pembayaran atas harga barang-barang yang

---

<sup>38</sup>*Ibid.*, h. 23.

<sup>39</sup>Sunaryo, *Hukum Lembaga Pembiayaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 106.

dibutuhkan konsumen tersebut dibiayai atau dilakukan oleh perusahaan pembiayaan konsumen kepada pemasok.

### 3. Pihak Konsumen

Pihak konsumen adalah pihak yang membeli barang yang dananya disediakan oleh perusahaan pembiayaan konsumen. Konsumen dapat berupa perseorangan maupun badan usaha. Dalam transaksi pembiayaan konsumen, konsumen berkedudukan sebagai debitur, yaitu pihak penerima dana dari perusahaan pembiayaan konsumen selaku kreditur.

Hubungan para pihak dalam pembiayaan konsumen adalah sebagai berikut:

#### a. Hubungan Pihak Kreditur dengan Konsumen

Terjadinya hubungan antara perusahaan pembiayaan konsumen dan konsumen karena sebelumnya telah terlebih dahulu dilakukan kontrak, yaitu kontrak pembiayaan konsumen. Atas dasar kontrak yang sudah mereka tanda tangani, secara yuridis para pihak terikat akan hak dan kewajiban masing-masing. Konsekuensi yuridis selanjutnya adalah kontrak tersebut harus dilakukan dengan iktikad baik (*in good faith*) dan tidak dibatalkan secara sepihak (*unilateral unavoidable*).<sup>40</sup>

Hubungan antara pihak kreditur dengan konsumen adalah hubungan kontraktual dalam hal ini kontrak pembiayaan konsumen. Di

---

<sup>40</sup>*Ibid.*, h. 106.

mana pihak pemberi biaya sebagai kreditur dan pihak penerima biaya (konsumen) sebagai pihak debitur. Pihak pemberi biaya berkewajiban utama untuk memberi sejumlah uang untuk pembelian sesuatu barang konsumsi, sementara pihak penerima biaya (konsumen) berkewajiban utama untuk membayar kembali uang tersebut secara cicilan kepada pihak pemberi biaya. Jadi hubungan kontraktual antara pihak penyedia dana dengan pihak konsumen adalah sejenis perjanjian kredit. Sehingga ketentuan-ketentuan tentang perjanjian kredit dalam (KUH Perdata) berlaku, sementara ketentuan perkreditan yang diatur dalam peraturan perbankan secara yuridis formal tidak berlaku berhubung pihak pemberi biaya bukan pihak bank sehingga tidak tunduk kepada peraturan perbankan.<sup>41</sup>

b. Hubungan Pihak Konsumen dengan Supplier

Hubungan antara perusahaan pembiayaan konsumen dan pemasok tidak ada hubungan kontraktual. Antara perusahaan pembiayaan konsumen dan pemasok tidak ada hubungan hukum khusus, kecuali hanya perusahaan pembiayaan konsumen sebagai pihak ketiga yang disyaratkan. Maksud persyaratan tersebut adalah pembayaran atas barang-barang yang dibeli konsumen dari pemasok akan dilakukan oleh pihak ketiga yaitu perusahaan pembiayaan konsumen.<sup>42</sup>

Antara pihak konsumen dengan pihak supplier terdapat suatu hubungan jual beli, dalam hal ini jual beli bersyarat, di mana pihak

---

<sup>41</sup>Munir Fuady, *Op. Cit.*, h. 166.

<sup>42</sup>Sunaryo, *Op. Cit.*, h. 107.

supplier selaku penjual menjual barang kepada pihak konsumen selaku pembeli, dengan syarat bahwa harga akan dibayar oleh pihak ketiga yaitu pihak pemberi biaya. Syarat tersebut mempunyai arti bahwa apabila karena alasan apapun pihak pemberi biaya tidak dapat menyediakan dananya, maka jual beli antara pihak supplier dengan pihak konsumen sebagai pembeli akan batal.<sup>43</sup>

### c. Hubungan Penyedia Dana dengan Supplier

Dalam hal ini antara pihak penyedia dana (pemberi biaya) dengan pihak supplier (penyedia barang) tidak mempunyai sesuatu hubungan hukum yang khusus, kecuali pihak penyedia dana hanya pihak ketiga yang disyaratkan, yaitu disyaratkan untuk menyediakan dana untuk digunakan dalam perjanjian jual beli antara pihak supplier dengan pihak konsumen.<sup>44</sup>

## 2. Pengertian Jaminan Fidusia dan Dasar Hukumnya

Fidusia merupakan istilah yang sudah lama dikenal dalam bahasa Indonesia. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia sudah menggunakan istilah “Fidusia”. Dengan demikian, istilah “Fidusia” sudah merupakan istilah resmi dalam dunia hukum Indonesia. Akan tetapi, kadang-kadang untuk Fidusia ini dalam bahasa Indonesia disebut juga dengan istilah “penyerahan hak milik secara kepercayaan”.

---

<sup>43</sup>Munir Fuady, *Op. Cit.*, h. 167.

<sup>44</sup>*Ibid.*, h. 167.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, menyatakan bahwa: “Fidusia adalah pengalihan hak kepemilikan suatu benda atas dasar kepercayaan dengan ketentuan bahwa benda yang hak kepemilikannya dialihkan tersebut tetap dalam penguasaan pemilik benda”.

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, menyatakan bahwa: “Jaminan Fidusia adalah hak jaminan atas benda bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dan benda tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan yang tetap berada dalam penguasaan Pemberi Fidusia sebagai agunan bagi pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Penerima Fidusia terhadap kreditor lainnya”.

Dalam terminologi Belanda sering disebut dengan istilah lengkapnya yaitu *fiduciare eigendom overdracht*, sedangkan dalam bahasa Inggris-nya secara lengkap sering disebut *fiduciary transfer of ownership*.

Pada prinsipnya, jaminan fidusia adalah suatu jaminan utang yang bersifat kebendaan (baik utang yang telah ada maupun utang yang akan ada), yang pada prinsipnya memberikan barang bergerak sebagai jaminannya (tetapi dapat juga diperluas terhadap barang-barang tidak bergerak) dengan memberikan penguasaan dan penikmatan atas benda objek jaminan hutang tersebut kepada debitur (dengan jalan pengalihan

hak milik atas benda objek jaminan tersebut kepada kreditur) kemudian pihak kreditur menyerahkan kembali penguasaan dan penikmatan atas benda tersebut kepada debiturnya secara kepercayaan (*fiduciary*).

Dalam konteks ini, apabila utang dijamin dengan jaminan fidusia sudah dibayar lunas sesuai yang diperjanjikan, maka titel kepemilikan atas benda tersebut diserahkan kembali oleh kreditur kepada debitur. Sebaliknya, apabila utang tidak terbayar lunas, maka benda objek fidusia tersebut harus dijual, dan dari harga penjualan itu akan diambil untuk dan sebesar pelunasan utang sesuai perjanjian, sedangkan kelebihan (jika ada) harus dikembalikan kepada debitur. Sebaliknya, apabila dari hasil penjualan benda objek jaminan fidusia ternyata tidak menutupi utang yang ada, maka debitur masih berkewajiban membayar sisa utang yang belum terbayarkan tersebut.<sup>45</sup>

Oleh karena itu, prinsip-prinsip utama dari jaminan fidusia adalah sebagai berikut :

1. Meskipun hukum positif di Indonesia menganut teori kepemilikan (*title theory*), tetapi unsur-unsur teori penjaminan (*lien theory*) juga tetap diberlakukan, sehingga dalam beberapa kondisi (secara riil) pemegang fidusia hanya berfungsi sebagai pemegang jaminan saja (bukan sebagai pemilik yang sebenarnya).
2. Debitur harus memelihara objek jaminan fidusia dengan baik, tidak boleh dialihkan, disewakan, digadaikan, dan sebagainya.

---

<sup>45</sup>Munir Fuady, *Hukum Jaminan Utang*, Erlangga, Jakarta, 2013, h. 102.

3. Kreditur penerima fidusia adalah kreditur preferens.
4. Berlaku prinsip *droit de suite*. Dalam konteks ini, suatu jaminan fidusia mengikuti benda yang menjadi objek jaminannya, kemanapun atau kepada siapapun benda tersebut berpindah.
5. Jaminan fidusia merupakan jaminan ikutan (*accessoir*), dengan konsekuensi antara lain :
  - a. Jaminan fidusia mengikuti perjanjian pokoknya, yaitu perjanjian utang piutang.
  - b. Apabila utangnya hapus atau lunas dibayar, maka fidusia pun hapus dan barang jaminan fidusia harus diserahkan kembali kepemilikan dan penguasaan kepada debitur.
  - c. Apabila utang yang dijamin dengan fidusia beralih ke pihak lain, maka jaminan fidusia pun ikut beralih juga.
6. Hak pemegang fidusia untuk mengeksekusi barang jaminan baru ada jika ada wanprestasi dari pihak debitur.
7. Apabila utang sudah dilunasi, maka titel kepemilikan atas jaminan fidusia harus dikembalikan kepada pihak pemberi fidusia.
8. Jika hasil penjualan (eksekusi) barang fidusia melebihi jumlah utangnya, maka sisa hasil penjualan harus dikembalikan kepada pemberi fidusia.
9. Jaminan fidusia dapat diletakkan baik atas utang yang sudah ada maupun atas benda yang baru akan ada di kemudian hari (*kontinjen*).

10. Jaminan fidusia dapat diikat atas benda yang sudah ada maupun benda yang baru akan ada di kemudian.
11. Jaminan fidusia dapat diikat atas bangunan atau rumah yang terletak di atas tanah milik orang lain.
12. Pemberi jaminan fidusia haruslah pihak yang memiliki kewenangan hukum atas objek jaminan fidusia.
13. Jaminan fidusia tidak dapat dipisah-pisah (*onsplitsbaarheid*). Dalam konteks ini, meskipun fidusia dapat diikat untuk beberapa kreditur sekaligus (contohnya untuk semua atau sebagian kreditur dalam suatu pembiayaan sindikasi) tetapi benda objek jaminan fidusia dari satu fidusia untuk seluruh kreditur tersebut tidak dapat dibagi-bagi maksudnya, menentukan bahwa bagian tertentu dari objek jaminan adalah untuk kreditur tertentu juga.
14. Objek jaminan fidusia tidak dapat dipecah-pecah (*split*) ataupun digabung. Maksudnya, setelah diikatnya satu jaminan fidusia terhadap satu atau lebih objek jaminan fidusia, maka di kemudian hari fidusia tersebut tidak dapat dipecah menjadi dua fidusia, atau tidak dapat dipecah menjadi dua atau lebih fidusia di kemudian hari digabung menjadi satu.
15. Berlaku asas publisitas yaitu suatu jaminan fidusia harus didaftar ke Kantor Pendaftaran Fidusia agar dapat dilihat oleh publik.
16. Fidusia terdaftar mendapat prioritas pembayaran lebih dahulu dari pada fidusia yang tidak didaftarkan.

17. Tidak boleh dieksekusi secara mendaku artinya benda objek jaminan fidusia tidak dapat dieksekusi menjadi langsung milik kreditur, meskipun diperjanjikan seperti itu oleh para pihak.

Selain itu, agar peralihan hak dalam konstruksi hukum tentang fidusia ini sah, maka harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Terdapat perjanjian yang bersifat *zakelijk*;
- b. Adanya titel untuk suatu peralihan hak;
- c. Adanya kewenangan untuk menguasai benda dari orang yang menyerahkan benda;
- d. Cara tertentu untuk penyerahan yakni, dengan cara *constitutum possessorium* bagi benda bergerak yang berwujud, dan dengan cara *cessie* untuk utang piutang.<sup>46</sup>

Unsur-unsur jaminan fidusia adalah :

1. Adanya hak jaminan.
2. Adanya objek, yaitu benda bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dan benda tidak bergerak, khususnya bangunan yang tidak dibebani hak tanggungan. Ini berkaitan dengan pembebanan jaminan rumah susun.
3. Benda menjadi objek jaminan tetap berada dalam penguasaan pemberi fidusia.
4. Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur.

Dalam sejarah terlihat bahwa sebenarnya lembaga fidusia dalam bentuk klasik sudah dibentuk sejak zaman Romawi. Dalam konteks ini, di Romawi terdapat istilah *fiducia cum creditore*. Dalam konstruksi hukum ini, barang-barang debitur diserahkan kepemilikannya kepada kreditur,

---

<sup>46</sup>Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Beberapa Masalah Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fidusia di Dalam dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1977, h. 27.

tetapi dimaksudkan hanya sebagai jaminan utang. Sehubungan dengan itu, di Romawi terdapat pula istilah *fiducia cum amico*, tetapi hanya dimaksudkan sebagai pengangkatan seorang wakil untuk memelihara kepentingannya. Jadi, tidak ada penyerahan hak milik atau jaminan utang sebagaimana dilakukan dalam pengikatan fidusia saat ini.<sup>47</sup>

Kemudian, dalam sejarah hukum di Romawi (di penghujung zaman klasik) berkembang pula lembaga *pand* (gadai) dan hipotek (hak tanggungan) sehingga peranan lembaga fidusia sebagai jaminan utang mulai berkurang, sampai kemudian peranan dan eksistensinya lenyap sama sekali sejak zaman sesudah zaman klasik di bawah pemerintahan Justianus.

Karena lembaga fidusia sudah lenyap pada saat hukum Romawi diadopsi oleh negara-negara Eropa Kontinental (contohnya Perancis dan Belanda) pada saat itu, dalam kitab undang-undang mereka juga tidak dikenal lembaga yang disebut dengan fidusia tersebut. Pada waktu itu, yang ada hanyalah *pand* (gadai) untuk benda bergerak dan hipotek (hak tanggungan) untuk benda tidak bergerak.

Akan tetapi, dalam praktik hukum di negara-negara Eropa Kontinental tersebut (contohnya di negeri Belanda) kemudian dirasakan bahwa eksistensi *pand* dan hipotek belum cukup, khususnya jika ada pembebanan jaminan terhadap barang bergerak yang fisik bendanya tidak perlu dialihkan kepada pihak kreditur. Dengan menyadari kebutuhan dalam

---

<sup>47</sup>Munir Fuady, *Op. Cit.*, h. 108.

praktik tersebut, akhirnya dimunculkan kembali lembaga fidusia (dalam bentuk yang modern) sebagai jaminan utang lewat konstruksi yang unsur rekayasanya sangat kental. Kemudian, jaminan fidusia dalam bentuknya yang modern ini diterima dengan baik dalam praktik hukum dan diakui oleh yurisprudensi. Akhirnya, dewasa ini banyak negara yang bahkan sudah mempunyai undang-undang yang mengatur tentang Fidusia ini, termasuk Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia.

Jadi, munculnya konsep fidusia bermula dari adanya pemisahan benda menjadi benda bergerak (*movable*) dan benda tidak bergerak (*immovable*). Terhadap benda bergerak tersedia gadai yang bendanya diserahkan penguasaan dan penikmatnya kepada kreditur, sedangkan atas benda tidak bergerak tersedia hipotek yang bendanya tidak diserahkan penguasaan dan penikmatannya kepada pihak kreditur.

Dalam sistem hukum Eropa Kontinental yang konvensional tidak dikenal jaminan atas benda bergerak yang penguasaan dan penikmatan atas bendanya tidak diserahkan kepada kreditur, di samping juga tidak dikenal jaminan atas benda tidak bergerak yang penguasaan dan penikmatannya diserahkan kepada pihak kreditur, yaitu seperti gadai tanah dalam sistem hukum adat Indonesia.

Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia diatur tentang kewajiban pendaftaran jaminan fidusia agar memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang berkepentingan dan

perlu diingat pendaftaran jaminan fidusia ini memberikan hak yang didahulukan (*preferen*) kepada penerima fidusia terhadap kreditur lain. Karena jaminan fidusia memberikan hak kepada pihak pemberi fidusia untuk menguasai benda yang menjadi objek jaminan fidusia berdasarkan kepercayaan, diharapkan sistem pendaftaran yang diatur dalam Undang-Undang Jaminan Fidusia tersebut dapat memberikan jaminan kepada pihak penerima fidusia dan pihak yang mempunyai kepentingan terhadap benda tersebut.<sup>48</sup>

Dengan demikian pendaftaran jaminan fidusia ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi para pihak, baik bagi pemberi fidusia, apalagi bagi penerima fidusia, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum terhadap kreditur (penerima fidusia) dan pihak ketiga lainnya. Setidaknya dengan adanya pendaftaran fidusia yang dimaksud, akan lebih menjamin hak preferensi dari kreditur (penerima fidusia) terhadap kreditur lain atas hasil penjualan benda objek jaminan fidusia yang bersangkutan.

Selain itu, pendaftaran jaminan fidusia menentukan pula hak preferensi kreditur (penerima fidusia). Ini dikarenakan jaminan fidusia memberikan hak kepada pemberi fidusia untuk tetap menguasai benda yang menjadi objek jaminan fidusia berdasarkan kepercayaan, diharapkan sistem pendaftaran jaminan fidusia ini dapat memberikan jaminan kepada pihak

---

<sup>48</sup>Rachmadi Usman, *Hukum Kebendaan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, h. 200.

penerima fidusia dan pihak yang mempunyai kepentingan terhadap benda yang menjadi objek jaminan fidusia tersebut.<sup>49</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa maksud dan tujuan sistem pendaftaran jaminan fidusia untuk:

- a. Memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang berkepentingan, terutama terhadap kreditur lain mengenai benda yang telah dibebani dengan jaminan fidusia.
- b. Melahirkan ikatan jaminan fidusia bagi kreditur (penerima fidusia).
- c. Memberikan hak yang didahulukan (*preferen*) kepada kreditur (penerima fidusia) terhadap kreditur lain, berhubung pemberi fidusia tetap menguasai benda yang menjadi objek jaminan fidusia berdasarkan kepercayaan.
- d. Memenuhi asas publisitas.

Berhubungan dengan kewajiban pendaftaran jaminan fidusia, dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Jaminan Fidusia menyatakan bahwa: “Benda yang dibebani dengan jaminan fidusia wajib didaftarkan”.

Adapun dalam penjelasan atas Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Jaminan Fidusia dinyatakan sebagai berikut:

Pendaftaran benda yang dibebani dengan jaminan fidusia dilaksanakan di tempat kedudukan pemberi fidusia, dan pendaftarannya mencakup benda, baik yang berada di dalam maupun di luar wilayah Negara Republik Indonesia memenuhi asas publisitas, sekaligus merupakan jaminan kepastian terhadap kreditur lainnya mengenai benda yang telah dibebani jaminan fidusia.

---

<sup>49</sup>*Ibid.*, h. 201.

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Jaminan Fidusia, dapat diketahui yang wajib didaftarkan oleh penerima fidusia itu benda yang dibebani dengan jaminan fidusia, yang pendaftaran bendanya mencakup benda, baik benda yang berada di dalam wilayah Negara Republik Indonesia maupun benda yang berada di luar wilayah Negara Republik Indonesia. Dengan kata lain berdasarkan ketentuan dalam Pasal 11 Undang-Undang Jaminan Fidusia ini, yang wajib untuk didaftarkan itu adalah benda objek jaminan fidusia,

Sementara itu ketentuan dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Fidusia, menyatakan bahwa: “Pendaftaran jaminan fidusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dilakukan pada kantor pendaftaran fidusia”.

Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Jaminan Fidusia dinyatakan bahwa: “Permohonan pendaftaran jaminan fidusia dilakukan oleh penerima fidusia, kuasa atau wakilnya dengan melampirkan pernyataan pendaftaran jaminan fidusia”.

Dari bunyi ketentuan dalam Pasal 12 ayat (1) maupun ketentuan dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Jaminan Fidusia dapat dipahami, bahwa yang wajib didaftarkan itu ikatan jaminan fidusia, atau bisa dipahami pula, yang wajib didaftarkan meliputi benda yang dibebani dengan jaminan fidusia dan sekaligus juga ikatan jaminan fidusia, bahkan bisa meliputi janji-janjinya. Pasal-pasal berikutnya, yaitu Pasal 14 dan Pasal 16 Undang-Undang Jaminan Fidusia menunjukkan, bahwa yang

wajib didaftarkan itu adalah ikatan jaminan fidusia dan karenanya produk yang diterbitkan Kantor Pendaftaran Fidusia itu dinamakan dengan sertifikat jaminan fidusia, bukan sertifikat benda jaminan fidusia.

Pendaftaran benda tidak sama dengan pendaftaran ikatan jaminan. Untuk masing-masing pendaftaran ada aturan-aturannya sendiri-sendiri. Kalau orang mendaftarkan benda, tidak dengan sendirinya benda itu menjadi terikat jaminan, sedangkan sebaliknya, selama ini tidak ada pendaftaran benda yang bersangkutan sekaligus didaftarkan ikatan jaminannya. Akan tetapi, kalau memang yang dimaksud dengan pendaftaran itu pendaftaran benda jaminan sekaligus ikatan jaminannya, mestinya benda jaminan didaftarkan atas nama pemberi jaminan, kemudian dicatat hak kreditur berdasarkan ikatan jaminannya. Hak kreditur berdasarkan ikatan jaminan dengan itu menjadi terdaftar.<sup>50</sup>

Pada prinsipnya, baik pendaftaran suatu benda ataupun suatu ikatan jaminan dimaksudkan untuk melindungi hak pemilikan benda atau pemegang jaminan yang bersangkutan terhadap pihak ketiga yang mengoper benda jaminan, agar pihak ketiga tidak dapat mengemukakan haknya atas benda yang terdaftar atas dasar itikad baik. Pendaftaran ikatan jaminan fidusia baru tampak manfaatnya, kalau benda jaminan fidusia merupakan benda terdaftar. Dalam hal bendanya bukan merupakan benda terdaftar, hak kreditur berdasarkan ikatan jaminan yang didaftarkan, tidak banyak artinya, karena pihak ketiga yang mengoper atau menerima benda

---

<sup>50</sup>*Ibid.*, h. 202.

dalam gadai, dapat dan memang patut untuk mengemukakan iktikad baik.<sup>51</sup>

## **B. Kewajiban Perusahaan Pembiayaan Dalam Mendaftarkan Jaminan Fidusia Terhadap Kendaraan Bermotor Roda Dua Yang Berstatus Kredit**

Dalam praktek pemberian fasilitas kredit kendaraan bermotor roda dua, perusahaan pembiayaan menggunakan tata cara perjanjian yang mengikutkan adanya jaminan fidusia bagi objek benda jaminan fidusia. Berkaitan dengan pembebanan jaminan fidusia untuk kendaraan bermotor roda dua telah diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia bagi Perusahaan Pembiayaan yang Melakukan Pembiayaan Konsumen untuk Kendaraan Bermotor dengan Pembebanan Jaminan Fidusia, yang menentukan bahwa:

### Pasal 1

- (1) Perusahaan Pembiayaan yang melakukan pembiayaan konsumen untuk kendaraan bermotor dengan pembebanan jaminan fidusia wajib mendaftarkan jaminan fidusia dimaksud pada Kantor Pendaftaran Fidusia, sesuai undang-undang yang mengatur mengenai jaminan fidusia.
- (2) Kewajiban pendaftaran jaminan fidusia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku pula bagi Perusahaan Pembiayaan yang melakukan:
  - a. pembiayaan konsumen kendaraan bermotor berdasarkan prinsip syariah; dan/atau
  - b. pembiayaan konsumen kendaraan bermotor yang pembiayaannya berasal dari pembiayaan penerusan (*channeling*) atau pembiayaan bersama (*joint financing*).

---

<sup>51</sup>J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Dialihkan/bahasakan oleh Arief Sidharta, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 10.

## Pasal 2

Perusahaan Pembiayaan wajib mendaftarkan jaminan fidusia pada Kantor Pendaftaran Fidusia paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal perjanjian pembiayaan konsumen.

Dengan terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia bagi Perusahaan Pembiayaan yang Melakukan Pembiayaan Konsumen untuk Kendaraan Bermotor dengan Pembebanan Jaminan Fidusia sebenarnya untuk memberikan kepastian hukum bagi perusahaan pembiayaan dan konsumen sehubungan dengan penyerahan hak milik atas kendaraan bermotor dari konsumen secara kepercayaan (fidusia) kepada perusahaan pembiayaan, agar dilakukan pendaftaran jaminan fidusia pada kantor pendaftaran fidusia.

Namun dalam kenyataannya, masih banyak perusahaan pembiayaan dalam melakukan perjanjian kredit kendaraan bermotor mencantumkan kata-kata dijaminan secara fidusia, tetapi tidak dibuat dalam Akta Notaris dan tidak didaftarkan di Kantor Pendaftaran Fidusia yang berada di wilayah Kementerian Hukum dan HAM untuk mendapatkan sertifikat jaminan fidusia. Jaminan fidusia yang tidak dibuatkan sertifikat jaminan fidusia akan menimbulkan akibat hukum yang kompleks dan beresiko di kemudian hari.

Salah satu perusahaan pembiayaan konsumen yang memberikan fasilitas pembiayaan kredit kendaraan bermotor roda dua adalah FIF GROUP Cabang Bengkayang. Dalam memberikan jasa layanan pembiayaan sepeda motor, FIF GROUP Cabang Bengkayang tidak selalu mendaftarkan objek jaminan (kendaraan bermotor roda dua) konsumen untuk pembebanan

jaminan fidusia. Padahal FIF GROUP Cabang Bengkayang selaku perusahaan pembiayaan dalam perjanjian kredit kendaraan bermotor roda dua telah mengikutkan adanya jaminan fidusia bagi objek benda jaminan fidusia.

Apabila perusahaan pembiayaan yang tidak mendaftarkan jaminan fidusia terhadap kendaraan bermotor roda dua yang berstatus kredit pada Kantor Pendaftaran Fidusia yang berada di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, maka akan dikenakan sanksi sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia bagi Perusahaan Pembiayaan yang Melakukan Pembiayaan Konsumen untuk Kendaraan Bermotor dengan Pembebanan Jaminan Fidusia.

Adapun ketentuan Pasal 5 Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia bagi Perusahaan Pembiayaan yang Melakukan Pembiayaan Konsumen untuk Kendaraan Bermotor dengan Pembebanan Jaminan Fidusia, menyatakan bahwa:

- (1) Perusahaan Pembiayaan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Menteri ini dikenakan sanksi administratif secara bertahap berupa:
  - a. peringatan;
  - b. pembekuan kegiatan usaha; atau
  - c. pencabutan izin usaha.
- (2) Sanksi peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan secara tertulis paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan masa berlaku masing-masing 60 (enam puluh) hari kalender.
- (3) Dalam hal sebelum berakhirnya jangka waktu sanksi peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Perusahaan Pembiayaan telah memenuhi ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri Keuangan mencabut sanksi peringatan.
- (4) Dalam hal masa berlaku peringatan ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir dan Perusahaan Pembiayaan tetap tidak

memenuhi ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri Keuangan mengenakan sanksi pembekuan kegiatan usaha.

- (5) Sanksi pembekuan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberikan secara tertulis kepada Perusahaan Pembiayaan, yang berlaku selama jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kalender sejak surat sanksi pembekuan kegiatan usaha diterbitkan.
- (6) Dalam hal masa berlaku sanksi peringatan dan/atau sanksi pembekuan kegiatan usaha berakhir pada hari libur, sanksi peringatan dan/atau sanksi pembekuan kegiatan usaha berlaku hingga hari kerja pertama berikutnya.
- (7) Dalam hal sebelum berakhirnya jangka waktu pembekuan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (5) Perusahaan Pembiayaan telah memenuhi ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri Keuangan mencabut sanksi pembekuan kegiatan usaha.
- (8) Dalam hal sampai dengan berakhirnya jangka waktu pembekuan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (5) Perusahaan Pembiayaan tidak juga memenuhi ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri Keuangan mencabut izin usaha Perusahaan Pembiayaan yang bersangkutan.

Akan tetapi, perbuatan FIF GROUP Cabang Pontianak yang tidak mendaftarkan jaminan fidusia terhadap kendaraan bermotor roda dua yang berstatus kredit di Kantor Pendaftaran Fidusia yang berada di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Barat sampai saat ini tidak pernah diterapkan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 130/PMK.010/2012 tentang Pendaftaran Jaminan Fidusia bagi Perusahaan Pembiayaan yang Melakukan Pembiayaan Konsumen untuk Kendaraan Bermotor dengan Pembebanan Jaminan Fidusia.

### C. Teori Kepastian Hukum Sebagai Tujuan Hukum

Asas kepastian hukum merupakan salah satu perwujudan asas legalitas dalam negara hukum. Kepastian hukum dalam artian undang-undang maupun suatu peraturan setelah diundangkan akan dilaksanakan dengan pasti oleh pemerintah. Kepastian hukum berarti setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi hukum juga.<sup>52</sup>

Dalam perspektif hukum, tema kepastian pada prinsipnya selalu dikaitkan dengan hukum. Sudikno Mertokusumo menjelaskan, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>53</sup>

Tema kepastian hukum sendiri, secara historis merupakan tema yang muncul semenjak gagasan tentang pemisahan kekuasaan dinyatakan oleh Montesquieu, bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan, maka tugas penciptaan undang-undang itu ada di tangan pembentuk undang-undang, sedangkan hakim (peradilan) hanya bertugas menyuarkan isi undang-undang.<sup>54</sup>

Pendapat Montesquieu, yang ditulis dalam bukunya *De l'esprit des lois* (*The Spirit of Laws*) pada tahun 1748, merupakan reaksi terhadap

---

<sup>52</sup>Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1988, h. 79.

<sup>53</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 160.

<sup>54</sup>E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, h. 92-93.

kesewenang-wenangan kaum monarki, dimana kepala kerajaan amat menentukan sistem hukum. Peradilan pada saat itu secara nyata menjadi pelayan monarki.<sup>55</sup>

Berbicara mengenai kepastian hukum, maka akan memberikan konsekuensi bahwa kepastian hukum di sini selalu mempersoalkan hubungan hukum antara warga negara dengan negara. Sebagai sebuah nilai, kepastian hukum tidak semata-mata selalu berkaitan dengan negara, karena esensi dari kepastian hukum adalah masalah perlindungan dari tindakan kesewenang-wenangan. Maka dari itu, aktor-aktor yang mungkin melakukan kesewenang-wenangan, tidak terbatas pada negara saja, tetapi juga oleh sekelompok pihak lain di luar negara.<sup>56</sup>

Dalam diskursus orisinalnya, pada masa Yunani kuno, perdebatan mengenai peran negara dan relasinya dengan hukum, dalam melindungi warga negara merupakan salah satu topik utamanya.<sup>57</sup> Perlindungan terhadap warga negara memang terletak pada negara, jika negara itu mengakui adanya konsep negara hukum (*rechtstaat*). Dalam konsep ini, suatu negara dianggap menganut prinsip negara hukum (*rechtstaat*), apabila dalam penyelenggaraan negara itu dilakukan menurut hukum, yang dituangkan dalam konstitusi.<sup>58</sup> Apabila ada sekelompok pihak di luar negara yang mempunyai kekuasaan dan berpotensi digunakan secara sewenang-wenang, negaralah yang pertama-tama bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan bagi warga

---

<sup>55</sup>E.Utrecht/Moh.Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesebelas, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1989, h. 388.

<sup>56</sup>E. Fernando M. Manullang, *Op. Cit.*, h. 94.

<sup>57</sup>Franz Magnis-Suseno, *Op. Cit.*, h. 79.

<sup>58</sup>E. Fernando M. Manullang, *Op. Cit.*, h. 94.

negaranya, karena negara adalah subjek yang mendapat perintah dari konstitusi dan hukum untuk melaksanakan kepentingan umum menurut hukum yang baik. Dengan adanya negara dan hukum (konstitusi) yang pada dasarnya merupakan perwujudan dari kehendak bersama rakyat yang berdaulat, oleh sebab itu nilai kepastian yang berkaitan dengan hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang bertindak sewenang-wenang, sehingga hukum memberikan tanggung jawab kepada negara untuk menjalankannya. Di sinilah letak relasi antara persoalan kepastian hukum dengan peranan negara terlihat.<sup>59</sup>

Dalam hubungannya dengan kepastian hukum, Hans Kelsen mengemukakan pendapat bahwa hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup>*Ibid.*, h. 95.

<sup>60</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, 2009, Kencana, h. 158.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu: Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>61</sup>

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>62</sup>

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.

---

<sup>61</sup>Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 23.

<sup>62</sup>Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, h. 82-83.

3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).<sup>63</sup>

Lebih lanjut Radbruch mengemukakan ada 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :

1. Hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
2. Hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
3. Kenyataan (fakta) harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
4. Hukum positif tidak boleh mudah berubah.<sup>64</sup>

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

---

<sup>63</sup>Dwika, "Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum", <http://hukum.kompasiana.com>. (02/04/2011), diakses pada tanggal 30 Oktober 2022, pukul 16.30 wib.

<sup>64</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009, h. 36.

Pendapat mengenai kepastian hukum juga dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta, yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:

1. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
2. Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.<sup>65</sup>

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut, menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Dalam hubungannya dengan kepastian hukum, Lon L. Fuller dalam bukunya "*the Morality of Law*", mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal

---

<sup>65</sup>Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum, Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2006, h. 85.

untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.<sup>66</sup>

Pendapat Lon L. Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

---

<sup>66</sup>Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven Conn, 1971, p. 54-58.

#### D. Teori Sanksi Administrasi

Pada hakikatnya, hukum administrasi negara memungkinkan pelaku administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap administrasi negara, serta melindungi administrasi negara itu sendiri. Peran pemerintah yang dilakukan oleh perlengkapan negara atau administrasi negara harus diberi landasan hukum yang mengatur dan melandasi administrasi negara dalam melaksanakan fungsinya. Hukum yang memberikan landasan tersebut dinamakan hukum administrasi negara.

Sanksi dalam Hukum Administrasi yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara.” Berdasarkan definisi ini tampak ada 4 (empat) unsur sanksi dalam hukum administrasi Negara, yaitu alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtlijke*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*).<sup>67</sup>

Jenis sanksi administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:

- 1) Sanksi *reparatoir*, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *dwangsom*;
- 2) Sanksi *punitif*, artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif;
- 3) Sanksi *regresif*, adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, 2006, PT. Raja Grafindo Persada, h. 315.

<sup>68</sup>*Ibid.*, h. 319.

Jenis sanksi administratif dapat dilihat dari jenis yang paling ringan sampai dengan yang terberat. Sanksi administratif yang terberat kemungkinan akan lebih efektif apabila dibandingkan dengan penjatuhan sanksi pidana. Sesuai dengan lingkup substansinya, suatu peraturan perundang-undangan tidak perlu dipaksakan untuk mengatur mengenai sanksi karena belum tentu akan lebih efektif. Sebagaimana diungkapkan di atas, bisa saja terjadi penegakan hukum atas suatu peraturan perundang-undangan tidak selalu diikuti dengan sanksi.

Berdasarkan pengamatan dari berbagai peraturan perundang-undangan dan literatur, maka terdapat beberapa macam sanksi administratif, yaitu:

- a. Peringatan/teguran lisan;
- b. Peringatan/teguran tertulis;
- c. Tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang/politie dwang*);
- d. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan;
- e. Denda administratif;
- f. Pengenaan uang paksa (*dwangsom*).

Peringatan/teguran lisan merupakan sanksi administratif yang paling ringan dan lazimnya peringatan/teguran lisan merupakan tahap awal sebelum menuju ke jenjang/tahap sanksi administratif berikutnya, karena biasanya sanksi administratif bisa diterapkan secara berjenjang. Artinya, untuk menerapkan sanksi administratif yang cukup berat dilakukan secara berjenjang diawali dengan sanksi administratif yang teringan, lazimnya dilakukan peringatan terlebih dahulu sampai beberapa kali. Kalau ternyata setelah dilakukan peringatan beberapa kali tidak ada respon baru diterapkan sanksi administratif tahap selanjutnya yang cukup berat.

Tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang/politie dwang*) merupakan tindakan nyata (*feitelijke handelingen*) dari pejabat administrasi negara guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan atau melakukan sesuatu yang seharusnya ditinggalkan oleh seseorang karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Tindakan ini merupakan tindakan langsung dari pejabat administrasi negara. Tindakan nyata tersebut dilakukan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyesuaikan keadaan nyata yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, manakala warga negara melalaikannya. Kewenangan pejabat administrasi negara untuk melaksanakan tindakan nyata tersebut merupakan konsekuensi dari tugas pemerintah bahwa pejabat administrasi negara dibebani tugas untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebelum digunakan istilah tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang*) ada istilah lain yang maksudnya sama, yaitu tindakan paksa kepolisian (*politiedwang*). Mengapa sekarang dipilih istilah *bestuursdwang* ketimbang *politiedwang* adalah untuk mengakhiri kesalahpahaman yang dapat ditimbulkan dari kata *politie* dalam istilah *politiedwang* (paksaan kepolisian).

Dalam kaitannya dengan *politiedwang*, sebetulnya sama sekali tidak perlu ada pelibatan polisi dalam pelaksanaan tindakan paksa tersebut. Polisi

akan dilibatkan apabila diperkirakan ada perlawanan fisik atau terdapat alasan lain yang memerlukan bantuan polisi, misalnya pengawalan atau penjagaan.

Dari uraian di atas, meskipun istilahnya tindakan paksa tetapi tidak selalu dikaitkan dengan paksaan fisik. Pemaksaan di sini lebih mengarah pada paksaan oleh pemerintah (yang berwenang) kepada orang yang dipandang mengabaikan peraturan perundang-undangan untuk memenuhi atau menaati ketentuan peraturan perundang-undangan. Paksaan fisik merupakan upaya terakhir apabila orang yang mengabaikan peraturan perundang-undangan tersebut tidak mau secara sukarela menaatinya.

Pada prinsipnya, pelaksanaan *bestuursdwang* berbeda dengan pengenaan pidana. *Bestuursdwang* terkait dengan tindakan paksa untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan penindakan pada pelanggar. Sedangkan pengenaan pidana dikandung maksud untuk menambah penderitaan, tidak demikian halnya dengan *bestuursdwang*.

Hal ini tidak berarti bahwa pelaksanaan *bestuursdwang* tidak dirasakan sebagai “pidana” oleh warga. Dalam praktik, bisa saja terjadi bahwa suatu tindak pidana dapat diikuti baik oleh *bestuursdwang* maupun tindakan hukum pidana. Pelaksanaan *bestuursdwang* merupakan suatu wewenang, bukan kewajiban. Dengan demikian, *bestuursdwang* harus dilakukan oleh pihak yang berwenang. Orang perseorangan atau organisasi masyarakat tidak bisa melakukan *bestuursdwang*. Pihak ketiga, baik orang perseorangan maupun organisasi masyarakat, dapat memohon kepada pihak yang berwenang untuk

menerapkan *bestuursdwang* terhadap tindakan/keadaan ilegal yang mengganggu mereka.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pihak ketiga tidak bisa melakukan *bestuursdwang*, mereka hanya bisa mengajukan permohonan kepada pejabat administrasi negara untuk melakukan *bestuursdwang*. Penolakan oleh pejabat administrasi negara untuk melakukan *bestuursdwang* mengandung arti bahwa pejabat administrasi negara tersebut telah menolak untuk mengeluarkan keputusan administrasi negara. Pihak ketiga tersebut dapat menempuh upaya hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah *reparatoir* artinya memulihkan pada keadaan semula. Di samping itu, perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses pengadilan.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup>Philipus M. Hadjon, dkk, *Op. Cit.*, h. 247.

## E. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>70</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>71</sup> Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.<sup>72</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu, negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok

---

<sup>70</sup>Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, h. 35-36.

<sup>71</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, h. 20.

<sup>72</sup>Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, h. 37-38.

lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.<sup>73</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.<sup>74</sup> Dengan demikian, kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup>Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, h. 35.

<sup>74</sup>Rusadi Kantaprawira, *Op. Cit.*, h. 39.

<sup>75</sup>Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuur Bevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, h. 20.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>76</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>77</sup>

Kewenangan atau yang disebut dengan wewenang (*beveogdheid*) mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena dengan adanya wewenang yang didasarkan atas hukum, maka akan memberikan legitimasi bagi tindakan pemerintah. Menurut F.A.M. Stroink sebagaimana yang dikutip oleh Jum Anggriani, dikemukakan bahwa: “Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam

---

<sup>76</sup>Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, h. 22.

<sup>77</sup>Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 65.

hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Dengan demikian dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan”<sup>78</sup>.

Kewenangan menurut P. Nicolai, adalah sebagai berikut:

*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handeling die op rechtsgevoel gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechten gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten.*<sup>79</sup>

(Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan tindakan tertentu).

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.<sup>80</sup>

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang

<sup>78</sup>Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, h. 75.

<sup>79</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 102.

<sup>80</sup>Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Peradaban, Jakarta, 2002, h. 102.

adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan bahwa:

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*

- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*<sup>81</sup>

J.G. Brouwer dan A.E. Schilder berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

---

<sup>81</sup>J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibris, Nijmegen, 1998, h. 16-17.

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>82</sup>

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>83</sup>

Sedangkan Indroharto dalam Ridwan HR, mengemukakan bahwa terdapat 3 (tiga) macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:

1. atribusi;
2. delegasi; dan

---

<sup>82</sup>Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, 1998, h. 5.

<sup>83</sup>Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h. 219.

### 3. mandat.<sup>84</sup>

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas 2 (dua) cara, yaitu:

1. atribusi; dan
2. delegasi dan kadang-kadang juga mandat.<sup>85</sup>

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena

---

<sup>84</sup>Ridwan HR, *Op. Cit.*, h. 104.

<sup>85</sup>Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, 1998, h. 90.

kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945).

Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*).

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata “atas nama”. Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

Selanjutnya menurut S.F. Marbun, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>86</sup> Dari pengertian tersebut, maka dapat diketahui bahwa kewenangan merupakan suatu

---

<sup>86</sup>SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, h. 154.

kemampuan yang dimiliki oleh organ atau pejabat Tata Usaha Negara yang diberikan oleh Undang-Undang, sehingga dapat dikatakan setiap penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas.

Asas legalitas memberikan legitimasi pada kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat atau badan Tata Usaha Negara dalam mengambil suatu tindakan hukum. Sifat wewenang pemerintahan antara lain *expressimplied*, jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.<sup>87</sup> Jadi dalam hal ini, kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah terikat pada maksud dan tujuan dari pemberian wewenang tersebut dan dilaksanakan menurut hukum tertulis dan hukum tidak tertulis yaitu asas-asas umum penyelenggara pemerintahan yang baik.

Dalam konsep hukum publik, kewenangan berkaitan dengan kekuasaan hukum, sehingga dengan adanya wewenang memberikan legitimasi bagi penyelenggara pemerintah dalam mengeluarkan keputusan-keputusan secara sepihak yang bersifat mengikat bagi orang lain. Sebagai konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya 3 (tiga) komponen, yaitu: Pengaruh, Dasar Hukum, dan Konformitas Hukum.<sup>88</sup>

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar

---

<sup>87</sup>*Ibid.*, h. 154.

<sup>88</sup>Philipus M. Hadjon, et.al, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 11.

wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

## **F. Teori Efektifitas Hukum**

Efektivitas hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Bisa juga karena kepatuhan masyarakat kepada hukum karena adanya unsur memaksa dari hukum. Hukum dibuat oleh otoritas berwenang adakalanya bukan abstraksi nilai dalam masyarakat. Jika demikian, maka terjadilah hukum tidak efektif, tidak bisa dijalankan, atau bahkan atas hal tertentu terbit pembangkangan sipil. Dalam realita kehidupan masyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif, sehingga wacana ini menjadi perbincangan menarik untuk dibahas dalam prespektif efektivitas hukum.<sup>89</sup>

Menurut Anthoni Allot sebagaimana dikutip oleh Felix menyatakan efektivitas hukum adalah sebagai berikut:

Hukum akan mejadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembedulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan.<sup>90</sup>

Persoalan efektivitas hukum mempunyai hubungan sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat

---

<sup>89</sup>Septi Wahyu Sandiyoga, "Efektivitas Peraturan Walikota Makassar Nomor 64 Tahun 2011 tentang Kawasan Bebas Parkir di Lima Ruas Bahu Jalan Kota Makassar", Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar, 2015, h. 11.

<sup>90</sup>Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, h. 375.

demikian tercapainya tujuan hukum. Artinya hukum benar-benar berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi, mengakui, dan menaati hukum.
- b. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya masyarakat mungkin menolak atau menentang hukum karena takut pada petugas atau polisi, menaati suatu hukum hanya karena takut terhadap sesama teman, menaati hukum karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya.
- c. Jangka waktu penanaman hukum yaitu panjang atau pendek jangka waktu dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.<sup>91</sup>

Teori lain yang membahas tentang efektifitas hukum adalah Soerjono Soekanto yang menyatakan bisa dinilai efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

- a. Faktor hukumnya;
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membuat maupun yang menerapkan;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut diberlakukan;
- e. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>92</sup>

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum, maka kita pertamanya harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu dimengerti atau tidak dimengerti dan ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum dimengerti dan ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran

---

<sup>91</sup>Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985, (selanjutnya disebut Soerjono Soekanto I), h. 45.

<sup>92</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2019, (selanjutnya disebut Soerjono Soekanto II), h. 7-8.

ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.<sup>93</sup>

Selaras dengan tuntutan di jaman reformasi sekarang ini, hukum harus memiliki kemampuan untuk mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum yang sesuai dengan kesadaran hukum warga masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan rasa keadilan, menjamin kepastian hukum dan ketertiban masyarakat. Oleh karena itu, hukum dalam arti undang-undang, harus sistematis, tidak bertentangan satu sama lainnya.

Undang-undang harus dirancang dengan baik yang berisikan patokan tingkah laku yang tertulis secara jelas sehingga mudah dipahami. Tanpa adanya patokan yang jelas, warga masyarakat jelas akan sulit untuk mengetahui apa yang diharuskan itu.<sup>94</sup>

Kesadaran hukum dan ketaatan hukum merupakan dua hal yang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan atau aturan hukum dalam masyarakat. Kesadaran hukum, ketaatan hukum, dan efektivitas perundang-undangan adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Sering orang mencampuradukan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal kedua itu meskipun sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu memang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan di dalam masyarakat.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup>Damang, *Efektifitas Hukum*, <http://www.negarahukum.com/hukum/efektivitas-hukum-2>, diakses pada tanggal 29 Oktober 2022, pukul 20.35 wib.

<sup>94</sup>Soetandyo Wignyosoebroto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keefektifan Hukum Yang Melaksanakan Fungsinya Sebagai Sarana Kontrol Sosial*, FH-UNAIR, Surabaya, 1976, h. 38.

<sup>95</sup>Ibid.

Menurut Soerjono Soekanto, ukuran efektivitas pada faktor yang pertama mengenai hukum atau undang-undangnya 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.<sup>96</sup>

Pada faktor 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. Kehandalan dalam kaitannya di sini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Aparat penegak hukum akan memainkan peranan yang penting, terutama yang berkaitan dengan kualitas dari aparat penegak hukum tersebut. Aparat penegak hukum yang merupakan panutan bagi warga masyarakat, haruslah memiliki kemampuan yang prima dalam menegakkan peraturan perundang-undangan. Selain itu, mereka juga harus memiliki mental yang baik pula. Sebaik-baiknya suatu peraturan jika mental aparat penegaknya tidak baik, maka proses penerapan peraturan tersebut tidak akan mendapatkan hasil yang maksimal.

Sebagai panutan warga masyarakat, aparat penegak hukum harus memiliki situasi dan kondisi yang tepat untuk memperkenalkan norma-norma yang terkandung di dalam peraturan-peraturan yang akan diterapkan. Aparat

---

<sup>96</sup>Soerjono Soekanto II, *Op. Cit.*, h. 80.

penegak hukum dituntut untuk mampu menafsirkan nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung di dalam suatu undang-undang sesuai dengan perasaan dan kesadaran hukum dari masyarakat bersangkutan.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal-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.<sup>97</sup>

Pada faktor 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. Prasarana tersebut secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah ada atau tidaknya prasarana, cukup atau kurangnya prasarana, baik atau buruknya prasarana yang telah ada.

Pada faktor yang keempat ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

1. Mengerti dan memahami aturan yang ada.
2. Penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan yang ada.

---

<sup>97</sup>*Ibid.*, h. 86.

3. Penyebab masyarakat mematuhi aturan yang ada.<sup>98</sup>

Masyarakat merupakan faktor terpenting dalam kaitannya dengan keefektifan proses penegakan hukum di tengah kehidupan masyarakat. Masalah utama yang perlu dipikirkan di sini adalah tentang kepatuhan warga masyarakat terhadap norma-norma hukum yang terkandung di dalam undang-undang yang berlaku. Kepatuhan hukum dari warga ini merupakan bagian dari kesadaran hukum masyarakat. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan masyarakat mematuhi ketentuan hukum adalah sebagai berikut:

1. *Compliance*, diartikan sebagai kepatuhan yang didasarkan kepada adanya harapan akan suatu imbalan dan juga merupakan suatu usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman yang mungkin akan dijatuhkan terhadap orang yang melakukan pelanggaran norma hukum.
2. *Identification*, maksudnya adalah kepatuhan terhadap keadaan hukum yang disebabkan adanya upaya untuk menjaga keanggotaan seseorang dalam suatu kelompok serta adanya upaya untuk menjaga hubungan baik dengan aparat penegak hukum. Dengan demikian kepatuhan hukum di sini akan tergantung kepada baik tidaknya hubungan antara warga masyarakat tersebut dengan aparat penegak hukum. Apabila mental aparat buruk, justru bukan kepatuhan hukum yang akan terwujud. Bahkan sebaliknya bisa terjadi kolusi antara aparat dengan warga masyarakat dalam melakukan pelanggaran kaedah atau norma hukum. Kejadian seperti ini terlihat dalam kasus penampungan kayu yang tidak prosedural yang dilakukan oleh pengusaha.
3. *Internalization*, artinya seseorang mematuhi hukum disebabkan karena secara intrinsik kepatuhan itu memberikan imbalan. Isi kaedah-kaedah itu sesuai dengan nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat. Warga masyarakat percaya terhadap tujuan-tujuan dari kaedah atau norma.
4. Kepentingan-kepentingan warga masyarakat akan terjamin oleh wadah hukum yang ada.<sup>99</sup>

Melihat keempat faktor tersebut di atas, maka kepatuhan seseorang dapat disebabkan karena pengaruh dari satu faktor atau dari dua faktor atau lebih. Seseorang bisa saja patuh karena ia takut akan sanksi yang mungkin

---

<sup>98</sup>*Ibid.*, h. 88.

<sup>99</sup>R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1989, h. 54.

dijatuhkan, atau bisa pula ia patuh karena hukum yang berlaku itu sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam dirinya dan sekaligus ia patuh karena kepentingannya akan terjamin dengan mematuhi hukum yang berlaku itu.

Kepatuhan hukum erat sekali kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat, karena kepatuhan hukum tersebut merupakan bagian dari kesadaran hukum yang lebih luas sifatnya. Kesadaran hukum itu tak lain merupakan persepsi atau pendapat masyarakat mengenai hukum yang berlaku maupun hukum yang dicita-citakan.

Kesadaran hukum berkaitan erat dengan kemampuan masyarakat untuk melakukan penilaian terhadap hukum tersebut. Oleh karena itu kesadaran hukum selalu didasarkan kepada nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat bersangkutan. Masyarakat tersebut akan mentaati atau mematuhi ketentuan hukum bukan disebabkan karena adanya paksaan, tetapi disebabkan karena hukum itu telah sesuai dengan nilai-nilai yang ada dan berlaku di dalam masyarakat.

Untuk melihat tinggi rendahnya tingkat kesadaran hukum masyarakat dapat digunakan 4 (empat) indikator yang masing-masing merupakan satu tahapan bagi tahapan berikutnya. Adapun keempat indikator tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengetahuan hukum;
2. Pemahaman hukum;
3. Sikap hukum;

#### 4. Pola perilaku hukum.<sup>100</sup>

Pengetahuan hukum merupakan pengetahuan seseorang mengenai beberapa perilaku tertentu yang diatur oleh hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tak tertulis. Seseorang sudah sewajarnya tahu perilaku mana yang dilarang dan perilaku mana yang diperbolehkan oleh hukum. Oleh karena itu, khususnya untuk hukum tertulis, bahasa hukum yang terkandung di dalam produk peraturan perundang-undangan haruslah bersifat sederhana sehingga dapat dengan mudah dimengerti oleh orang yang awam tentang hukum.

Terbentuknya pengetahuan hukum merupakan dasar dari terwujudnya kesadaran hukum. Kesadaran hukum yang terwujud melalui pengetahuan hukum ini merupakan kesadaran hukum dalam tahap yang paling rendah. Pengetahuan hukum inilah yang merupakan tahapan bagi terbentuknya pemahaman hukum.

Pemahaman hukum dapat diartikan sebagai kumpulan informasi yang dimiliki seseorang mengenai isi peraturan dari suatu hukum tertentu. Dalam istilah pemahaman hukum terkandung pengertian seseorang terhadap isi dan tujuan dari suatu hukum tertentu serta manfaatnya bagi masyarakat yang kehidupannya diatur oleh hukum tersebut. Dalam prakteknya pemahaman hukum ini terlihat dari adanya persepsi anggota masyarakat mengenai suatu hal dalam kaitannya dengan norma-norma yang mengatur setiap perilakunya.

---

<sup>100</sup>Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982, h. 140.

Berkaitan dengan akan timbulnya persepsi dari anggota masyarakat tadi, maka hal ini tergantung kepada perumusan pasal-pasal yang terdapat di dalam undang-undang bersangkutan. Rumusan pasal-pasal itu harus jelas dan tegas, jika tidak jelas maka akan sulit timbulnya pengertian dari anggota masyarakat. Hal ini merupakan sesuatu yang penting, mengingat pemahaman hukum merupakan dasar dari terbentuknya sikap hukum.

Sikap hukum pada dasarnya merupakan suatu kecenderungan seseorang untuk menerima terhadap berlakunya suatu hukum. Hal ini disebabkan karena hukum yang mengatur kehidupannya itu dinilai sebagai sesuatu yang bermanfaat dan sangat menguntungkan jika ditaati. Dalam kenyataannya sikap hukum ini akan melibatkan pilihan anggota masyarakat terhadap hukum. Jika anggota masyarakat merasa dan menilai bahwa hukum yang berlaku itu telah sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya, maka akan timbul penghargaan terhadap hukum itu dan pada akhirnya mereka akan mentaati hukum tersebut.

Jika dikaitkan dengan tahap atau tingkat kesadaran hukum masyarakat, maka terbentuknya sikap hukum ini menunjukkan telah terbentuknya tingkat kesadaran hukum yang relatif tinggi. Mengingat sikap hukum merupakan landasan terbentuknya perilaku hukum. Tanpa terbentuknya sikap hukum, maka tidak mungkin perilaku hukum itu terbentuk. Hal ini disebabkan karena di dalam perilaku hukum tersebut terkandung sikap hukum.

Pola perilaku hukum merupakan pola perilaku warga masyarakat yang berkesesuaian dengan keharusan yang dikehendaki oleh hukum. Pola perilaku

hukum inilah yang merupakan hal utama di dalam kesadaran hukum, karena di sinilah dapat dilihat apakah suatu peraturan perundang-undangan berlaku secara efektif atau tidak di dalam masyarakat. Pola perilaku hukum merupakan tahap tertinggi dari tingkat kesadaran hukum, di mana kesadaran hukum itu akan terwujud di dalam pola perilaku warga bersangkutan.

Dalam kaitannya dengan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, maka kesadaran hukum pada dasarnya merupakan variabel penghubung antara keharusan yang terdapat di dalam isi peraturan dengan perilaku warga masyarakat yang diatur oleh hukum tersebut. Oleh karena itu, berhasil tidaknya undang-undang mengatur perilaku warga masyarakat akan tergantung kepada tingkat kesadaran hukum dari warga masyarakat tersebut.

Kepatuhan atau ketaatan hukum akan berkaitan erat dengan kesadaran hukum. Jika tingkat kesadaran hukum warga masyarakat relatif tinggi, maka warga masyarakat akan mentaati ketentuan hukum yang berlaku. Demikian pula sebaliknya, jika derajat kesadarannya rendah, maka warga masyarakat sulit untuk diharapkan mentaati hukum yang berlaku.<sup>101</sup>

Sedangkan untuk faktor yang kelima yakni mengenai kebudayaan sebagai kebiasaan yang dilakukan masyarakat mengenai perlakuan terhadap adanya suatu aturan. Hal tersebut dapat dilihat ada atau tidaknya suatu perlakuan terhadap aturan yang dijadikan kebiasaan oleh masyarakat, baik kebiasaan baik atau yang bertentangan dengan aturan.

---

<sup>101</sup>A.W. Widjaja, *Manusia Indonesia Individu Keluarga dan Masyarakat*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1986, h. 38.