

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan adalah rentetan berbagai perubahan yang mempunyai tujuan tertentu. Pembangunan pada hakekatnya merupakan proses perubahan yang berlangsung secara terus menerus yang merupakan kemajuan yang ingin dicapai. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) memberikan arahan yang jelas mengenai makna dan hakekat pembangunan menurut pandangan bangsa Indonesia.

Pada pokoknya pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan dan pedoman. Tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan merata, material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945. Demi tercapainya tujuan pembangunan nasional tersebut maka pemerintah menciptakan program-program pelaksanaan baik untuk jangka panjang maupun jangka pendek yang meliputi segala macam perencanaan pelaksanaan pembiayaan dan pengawasan dengan tidak mengecilkan arti dari bidang-bidang lainnya dalam kaitannya untuk ikut serta dalam berpartisipasi mensukseskan pembangunan nasional.

Biaya pembangunan nasional dan pembangunan daerah maupun ditingkat propinsi menjadi tanggung jawab bersama warga negara dan

masyarakat. Kaitannya dengan pembangunan nasional dalam rangka otonomi daerah, pendapatan daerah menjadi sangat penting karena pendapatan daerah dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat . Dengan pembangunan daerah yang serasi dan terpadu disertai perencanaan pembangunan yang baik, efisien dan efektif maka akan tercipta kemandirian daerah dan kemajuan yang merata diseluruh wilayah Indonesia. Pelaksanaan pembangunan di daerah sangat tergantung dari pendapatan asli daerah serta pengelolaan daerah itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan wewenang kepada daerah kabupaten atau kota untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan di daerah diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah
2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan

Pemerintahan yang bersifat otonom berhak mengatur rumah tangganya sendiri secara nyata dan bertanggung jawab dimana hal tersebut diatur yang menjadi tugas pemerintah pusat diserahkan pada daerah untuk diselenggarakan sesuai kebijaksanaan, prakarsa, dan kemampuannya sendiri.¹

Menurut Syaukani otonomi sendiri mengandung makna pemberian kewenangan dalam mengambil keputusan dan pengelolaan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Substansi apa yang dikelola oleh pemerintah daerah dan bagaimana pengelolaannya, akan sangat tergantung dari aspirasi dan potensi sumber daya yang ada di daerah otonom.²

Faktor sumber pendapatan daerah menentukan terlaksananya pembangunan di daerah, agar supaya daerah dapat melaksanakan pembangunan dengan sebaik-baiknya, maka perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah, maka daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, diatur tentang sumber-sumber pendapatan daerah :

¹ Josep Riwo Kaho, 2002, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta. hlm 22

² Syaukani H.R, 2002, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Kabupaten Kutai, Kalimantan Timur, hlm 14

1. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari :
 - a. Pajak daerah
 - b. Retribusi daerah
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan
 - d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah
2. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi :
 - a. Hasil dari penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
 - b. Jasa giro
 - c. Pendapatan bunga
 - d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
 - e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagaimana akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa oleh daerah

Implementasi dari peraturan tersebut daerah diberikan keleluasaan dalam menggali sumber-sumber keuangan dan mengelola pendapatan asli daerah sesuai kemampuan daerah.

Menurut Mardiasmo, daerah dituntut untuk mencari alternative sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat.³

Sebagaimana dikemukakan oleh Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, daerah Kabupaten/ Kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangan dengan menetapkan jenis pajak dan retribusi

³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm 98

selain yang telah ditetapkan sepanjang memenuhi kriteria dan sesuai dengan aspirasi rakyat.⁴

Meningkatkan pembangunan nasional merupakan masalah nasional yang harus dilaksanakan secara serentak dan berkesinambungan mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat daerah secara merata, maka berdasarkan hal tersebut untuk pelaksanaan dan pengamanannya perlu adanya pengawasan yang efektif dan efisien agar pembangunan nasional dapat berjalan dengan baik. Peranan pengawasan pendapatan daerah sangat diperlukan di dalam meningkatkan hasil dari pendapatan asli daerah guna pembiayaan pembangunan.

Peningkatan pembangunan daerah memerlukan prakarsa dan partisipasi rakyat di daerah, disamping itu dengan memperhatikan kemampuan daerah baik dengan pemungutan yang lebih intensif, wajar dan tertib terhadap sumber-sumber yang ada maupun dengan penggalian sumber-sumber keuangan yang baru yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka ini kemampuan serta perbaikan aparatur pemerintahan di daerah perlu ditingkatkan.

Salah satu upaya pemerintah dalam membiayai pembangunan adalah menyerap dari sektor pajak. Pengertian pajak daerah menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyatakan bahwa pajak daerah ialah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang

⁴ Deddy Supriyadi Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm 265

yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Salah satu cara untuk meningkatkan pemasukan dari sektor pajak adalah dengan melakukan intensifikasi terhadap sumber-sumber pendapatan dari sektor pajak. Intensifikasi merupakan suatu usaha ataupun langkah untuk meningkatkan penggunaan tenaga kerja dan fasilitas yang ada dengan tujuan agar lebih meningkatkan hasil pemungutan pajak daerah.

Untuk mengintensifkan dan mengefektifkannya maka Kantor Pendapatan Daerah Kabupaten Pati selaku instansi yang mempunyai tugas dan wewenang dalam pengelolaan pendapatan daerah perlu melakukan pengawasan guna menjamin agar sumber-sumber pendapatan daerah dapat digali secara optimal serta dapat masuk ke dalam kas daerah agar dapat membiayai pembangunan di daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, diajukan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya Kantor Pendapatan Daerah Kabupaten Pati dalam melakukan intensifikasi pajak daerah ?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan terhadap intensifikasi pemungutan pajak daerah dan hambatan-hambatan yang dihadapi dalam upaya intensifikasi pemungutan pajak daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji upaya Kantor Pendapatan Daerah Kabupaten Pati dalam melakukan intensifikasi pajak daerah.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme pengawasan terhadap intensifikasi pemungutan pajak daerah dan hambatan-hambatan yang dihadapi dalam upaya intensifikasi pemungutan pajak daerah.

D. Manfaat penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum bagian Hukum Administrasi Negara

2. Manfaat praktis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat maupun pemerintah, khususnya aparatur pemerintah pada jajaran Kantor Pendapatan Daerah mengenai pelaksanaan pengawasan sebagai upaya intensifikasi pemungutan pajak daerah Kabupaten Pati.

E. Tinjauan Pustaka

Pemungutan pajak daerah merupakan salah satu sarana atau alat pemenuhan kebutuhan daerah serta untuk membiayai pengurusan rumah tangga daerah. Mekanisme pemerintahan agar dapat lancar memerlukan biaya yang cukup banyak, maka pajak sebagai salah satu sumber pendapatan daerah dalam pelaksanaan pemungutannya harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab kepada daerah dan membuka jalan bagi daerah dalam mengembangkan kreatifitasnya dan produktifitasnya sesuai dengan kepentingan daerah masing-masing. Hal yang menjadi fokus otonomi daerah adalah adanya kewenangan bagi daerah untuk menggali potensi sumber keuangan daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk jeli mengamati kondisi daerahnya dan selanjutnya melakukan upaya-upaya yang mengarah pada cara meningkatkan kondisi daerah, harus diperhatikan juga kemampuan masyarakat yang merupakan pendukung utama dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Kewenangan yang luas untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintah daerah itu bisa dilihat dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
2. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan demikian pemerintah pusat tidak mendominasi proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akan tetapi pemerintah pusat

hanya menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Berlangsungnya pembangunan di daerah sangat tergantung pada pendapatan daerah. Dimana pajak merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah yang sangat membantu jalannya pembangunan di daerah. Yang termasuk dalam pendapatan asli daerah disebutkan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada Pasal 157, bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. Pendapatan Asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
 - a. Hasil pajak Daerah
 - b. Hasil retribusi daerah
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan
 - d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah
2. Dana perimbangan dan
3. Lain-lain pendapatan yang sah

Beberapa sumber-sumber pendapatan daerah masih sangat terbatas dalam memberikan peranan di dalam menunjang pembangunan daerah. Hasil dari sektor pajak daerah diharapkan mampu menyumbang keuangan daerah untuk membiayai semua kegiatan pemerintah daerah.

Pengertian pajak menurut para ahli mempunyai definisi yang berbeda-beda, namun berbagai definisi tersebut mempunyai inti dan tujuan yang sama. Menurut Rochmad Soemitro pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikel ke sektor pemerintah)

berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapatkan jasa timbul (*regen prestatie*) yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum.⁵

Menurut R. Santoso Brotodihardjo, pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapatkan prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara yang menyelenggarakan pemerintahan.⁶

Dari pendapat tersebut di atas dikatakan bahwa ciri-ciri pajak adalah :

1. Pajak dipungut berdasarkan undang-undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya dapat dipaksakan.
2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
3. Pajak dipungut oleh negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
4. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat *surplus*, dipergunakan untuk membiayai *public investment*.
5. Pajak dapat pula mempunyai tujuan selain *budgeter*, yaitu mengatur.

⁵ Rochmad Soemitro, *Dasar-dasar Hukum dan Pajak Pendapatan*, Eresco, Jakarta, 1997, hlm 22

⁶ R. Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1991, hlm 2

Berdasarkan pengertian pajak yang diberikan oleh para ahli pajak dapat dinyatakan bahwa sebenarnya fungsi pajak hanya sebagai sumber keuangan (*budgetair*). Tetapi sebenarnya pajak mempunyai fungsi yang lebih luas yaitu fungsi mengatur (*regulerend*) dalam arti pajak itu dapat digunakan sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan negara dalam lapangan ekonomi dan sosial.

Dari fungsi pajak diatas dapat dinyatakan bahwa pajak dapat digunakan sebagai salah satu sumber dana yang dimasukkan kedalam kas daerah yang kemudian dipergunakan untuk membiayai pembangunan.

Sedangkan mengenai pengertian pajak daerah dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang. Pajak daerah dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana hasilnya digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Pengertian Pajak Daerah menurut Mardiasmo adalah, pajak yang dipungut daerah berdasarkan peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangga daerah tersebut.⁷

Dari banyaknya pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dan

⁷ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm 19

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang pajak daerah menyebutkan mengenai pajak daerah.

Beberapa jenis pajak yang merupakan pajak daerah :

1. Jenis pajak Propinsi terdiri dari :

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

2. Jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;
- g. Pajak Parkir.

Sedangkan pajak yang dipungut pemerintah pusat atau yang sering disebut pajak pusat adalah sebagai berikut :

1. Pajak penghasilan
2. pajak pertambahan nilai
3. pajak bumi dan bangunan
4. bea materai

5. Bea lelang

Dari banyaknya pajak yang di tarik oleh pemerintah maka harus danya suatu pengawasan. Untuk mengawasi pelaksanaan pemungutan pajak daerah maka Kantor Pelayanan Pajak Daerah melakukan pengawasan.

Pengawasan merupakan salah satu upaya untuk menjamin agar sumber-sumber pendapatan daerah dapat digali secara optimal serta dapat masuk kedalam kas daerah guna membiayai pembangunan di daerah. Pengawasan yang dilakukan Kantor Pendapatan Daerah meliputi pengawasan terhadap kinerja pegawai itu sendiri serta pengawasan terhadap hasil pemungutan pajak daerah.

Hakekat pengawasan adalah mencegah sedini mungkin terjadi penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, kegagalan dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi.

Pengertian pengawasan telah banyak dirumuskan oleh para ahli dalam berbagai literatur salah satu batasan diantaranya adalah sebagaimana di kemukakan oleh. Sujamto yang menyatakan bahwa:

Pengawasan adalah suatu usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak⁸

⁸ Sujamto, Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm 53

Menurut Viktor M Situmorang dan Yusuf Juhir, adalah :

Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Dalam definisi tersebut terdiri dari dua bagian yaitu pertama: menggambarkan wujud pengawasan, kedua : menggambarkan tujuan yang akan dicapai oleh pengawasan tersebut.⁹

Menurut Sondang P. Siagian, menyebutkan bahwa :

Pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.”¹⁰

Menurut Basu Swastha menyatakan bahwa :

Pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti apa yang diinginkan.¹¹

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan pada dasarnya merupakan tindakan atau kegiatan dan perbuatan untuk menilai pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan apakah sudah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau dapat dikatakan pengawasan merupakan tindakan perbandingan antara *das*

⁹ Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 21

¹⁰ Sondang P, Siagian, 1980, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, hlm 34

¹¹ Basu Swastha DH, 1985, *Asas-asas Manajemen Modern*, Liberty, Yogyakarta, hlm 216

sein dan *das sollen*. Dengan demikian maka pengawasan berhubungan erat dengan perencanaan, sebab perencanaan yang baik tanpa disertai dengan tindakan pengawasan maka perencanaan tersebut tidak akan menghasilkan pekerjaan yang sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan pada hakekatnya memberikan petunjuk bagi pelaksana agar mereka bertindak sesuai dengan rencana.

Dengan adanya pelaksanaan kegiatan pengawasan dalam organisasi kantor pelayanan pajak daerah maka diharapkan mampu meningkatkan penerimaan pajak dan pemasukan sector pajak daerah yang dapat membantu membiayai pembangunan daerah.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku hukum yaitu:
 1. Bahan hukum primer meliputi undang-undang tentang pajak, undang-undang tentang otonomi daerah
 2. Bahan hukum sekunder menjelaskan bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang dan laporan hasil penelitian
 3. Bahan hukum tertier, memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya : ensiklopedia, kamus dan sebagainya.

b. Penelitian Lapangan, yaitu:

Penelitian dilakukan dengan terjun langsung ke tempat atau instansi yang berhubungan dengan obyek penelitian.

2. Teknik pengumpulan data

- a. Interview (Wawancara), yaitu suatu metode pengumpulan data dalam penelitian yang dilakukan dengan mengadakan tanya jawab langsung untuk mendapatkan keterangan-keterangan / informasi dari individu-individu tertentu / pejabat dari instansi terkait dengan berdasarkan daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya.
- b. Observasi, yaitu pengamatan secara langsung pada obyek penelitian

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Pelayanan Pajak Daerah Kabupaten Pati untuk memudahkan pemenuhan dalam penyesuaian dan memperoleh data-data primer yang langsung dengan obyek penelitian.

4. Nara Sumber

- a. Kepala Kantor Pendapatan Daerah Kabupaten Pati
- b. Kepala sub bagian Tata usaha Kantor Pendapatan Daerah Kabupaten Pati
- c. Pegawai yang melaksanakan fungsi pengawasan pada Kantor Pendapatan Daerah Kabupaten Pati.

5. Analisis Data

Setelah data diperoleh dan dikumpulkan secara lengkap baik yang diperoleh dari penelitian lapangan maupun diperoleh dari penelitian pustaka selanjutnya dianalisa data secara diskriptif kualitatif kemudian disimpulkan untuk mendapatkan gambaran atau jawaban permasalahan yang dikehendaki dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris.