

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	20
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	20
D. Kerangka Konseptual	21
E. Landasan Teoretis	26
F. Metode Penelitian	31
G. Sistematika Penulisan	40
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN, PAJAK DAERAH DAN KEJAKSAAN	43
A. Tinjauan Tentang Kewenangan.....	43
B. Tinjauan Tentang Pajak Daerah	47
C. Tinjauan Tentang Kewenangan Kejaksaan.....	49
BAB III BENTUK KERJASAMA ANTARA PEMERINTAH DAERAH DENGAN KEJAKSAAN DALAM PEMUNGUTAN TUNGGAKAN PAJAK DAERAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA	63
A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemungutan Pajak Daerah Kabupaten/Kota	63
B. Kewenangan Kejaksaan Dalam Penagihan Utang Pajak Daerah Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan	95

BAB IV KEABSAHAN HUKUM KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DAN KEJAKSAAN DALAM PEMUNGUTAN TUNGGAKAN PAJAK DAERAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA	110
A. Kewenangan Kejaksaan Dalam Penagihan Utang Pajak Daerah Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan	
B. Keabsahan Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah dan Kejaksaan Dalam Pemungutan Tunggakan Pajak Daerah Kabupaten/Kota	119
BAB V PENUTUP	125
A. Kesimpulan	125
B. Saran	126
DAFTAR PUSTAKA	127

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan: “Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Sebagai negara kesatuan menurut Dasril Radjab bahwa:

Pasal ini menunjukkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia adalah bersusun tunggal. Artinya tidak ada Negara dalam Negara, seperti halnya yang terdapat pada Negara Federal. Konsekuensi dari pilihan bentuk Negara Kesatuan ini maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat. Mengingat wilayah Republik Indonesia sangat luas dengan beribu-ribu pulau, aneka ragam suku dan budaya sudah dapat dipastikan tidak mungkin segala sesuatunya diatur secara terpusat oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, para pendiri Negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia bersepakat menetapkan bentuk negara Kesatuan dan sistem otonomi daerah, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintah pusat dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintahan, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi.

Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan urusan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan

¹Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Ke 2, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 119.

pemerintahan diberikan kepada pemerintah daerah. Konsep desentralisasi dalam sistem pemerintahan Indonesia merupakan suatu pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan telah diatur berdasarkan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui

peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Bagir

Manan, yang menerangkan bahwa:

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.²

Sedangkan menurut Agussalim Andi Gadjong, bahwa: “Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri)”.³

Ni'matul Huda mengemukakan: “Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi”.⁴

Rahardjo Adisasmita menerangkan:

Hakikat otonomi daerah adalah pelimpahan tugas pemerintahan yang disertai dengan kewenangan untuk pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat kepada daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa.⁵

Pengelolaan keuangan daerah menjadi instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, utamanya dalam rangka melihat kinerja pengelolaannya dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai ruh dari otonomi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

²Bagir Manan, *Menyongong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Bandung, 2001, hlm. 24.

³Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 108-109.

⁴Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm. 83.

⁵Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 120.

Daerah sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan dicabut sebagian melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengatur mengenai Keuangan Daerah Prinsip Umum Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dengan Daerah. Pasal 279 menentukan:

- (1) Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Daerah.
- (2) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi:
 - a. pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
 - b. pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
 - c. pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang; dan
 - d. pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).
- (3) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) disertai dengan pendanaan sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) diatur dengan undang-undang.

Pasal 280

- (1) Dalam menyelenggarakan sebagian Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, penyelenggara Pemerintahan

Daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan Daerah.

- (2) Kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi:
 - a. mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
 - b. menyinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan
 - c. melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

Salah satu sumber keuangan daerah yaitu pajak daerah. Penerimaan pajak merupakan suatu sumber pendapatan yang penting dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Dari data APBN tersebut, terlihat persentase dari penerimaan pajak jauh lebih besar dibandingkan dengan penerimaan bukan pajak. Oleh karena itu, pemerintah terus berupaya untuk memperbaiki berbagai kebijakan dan sistem perpajakan sebagai peningkatan penerimaan pajak karena penerimaan pajak merupakan suatu yang penting dalam peningkatan perekonomian negara. Hal ini juga berlaku bagi pajak daerah yang merupakan sumber pendapatan suatu daerah untuk membiayai pelaksanaan Pemerintah Daerah.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang penting guna membiayai pelaksanaan Pemerintah Daerah. Sesuai dengan Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menentukan: "Pajak Daerah yang selanjutnya disebut Pajak adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan

secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan dicabut sebagian melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, penyelenggaraan Pemerintah Daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengatur tentang perpajakan di daerah terutama mengenai jenis-jenis pajak daerah dan siapa yang berhak memungut pajak daerah tersebut. Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota meliputi:

1. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2);
2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB);
3. Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT);
4. Pajak Reklame;
5. Pajak Air Tanah (PAT);
6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB);

7. Pajak Sarang Burung Walet;
8. Opsen Pajak Kendaraan Bermotor (PKB); dan
9. Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermoto (BBNKB).

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan dan memperbaiki penerimaan pendapatan daerah adalah dengan melaksanakan penagihan pajak pada pajak daerah. Direktorat Jenderal Pajak telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa. Undang-undang ini kemudian menjadi dasar untuk melakukan tindakan penagihan pajak, antara lain pelaksanaan penagihan seketika dan sekaligus, pemberitahuan surat paksa, pelaksanaan penyitaan, serta pelaksanaan lelang yang bertujuan untuk menjual barang milik wajib pajak untuk melunasi utang pajaknya.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, menentukan bahwa: “penagihan pajak adalah serangkaian tindakan agar penanggung pajak melunasi utang pajak dan biaya penagihan pajak dengan menegur atau memperingatkan, melaksanakan penagihan seketika dan sekaligus, pemberitahuan surat paksa, mengusulkan pencegahan”. Penagihan pajak merupakan cara yang tepat untuk mencapai target penerimaan pajak yang

maksimal. Apabila kekurangan pajak sebagaimana tercantum dalam surat ketetapan pajak dan surat tagihan pajak tersebut sampai dengan jatuh tempo, maka penagihan pajak dianggap perlu untuk dilaksanakan sebagai salah satu upaya pencapaian penerimaan pajak.

Pelaksanaan penagihan pajak ini dilakukan oleh pengelola pajak di daerah yaitu Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah dengan menggunakan juru sita pajak sebagai ujung tombaknya. Juru sita pajak adalah pegawai negeri sipil dalam lingkup departemen keuangan, yang diangkat oleh pejabat Direktorat Jenderal Pajak dan diberi wewenang untuk melaksanakan tindakan penagihan aktif sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Hal ini juga berlaku sama pada penagihan pajak daerah karna undang-undang pelaksanaan penagihan pajak berlaku baik pajak pusat maupun pajak daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 207/PMK.07/2018 Tentang Pedoman Penagihan dan Pemeriksaan Pajak Daerah Walikota/ Bupati memiliki kewenangan untuk melakukan penagihan terhadap tunggakan pajak yang dimiliki oleh wajib pajak daerah. Rangkaian kegiatan penagihan pajak ini dilaksanakan oleh juru sita oajak daerah dimulai dengan menerbitkan surat paksa ketika wajib pajak tidak melunasi tunggakan pajak pada saat surat teguran diterbitkan. Surat Paksa diterbitkan atas Utang Pajak yang tidak dilunasi oleh Penanggung Pajak setelah lewat batas waktu yang ditetapkan sejak tanggal disampaikannya Surat Teguran. Apabila wajib pajak masih belum melunasi pajaknya maka juru sita dapat melakukan penyitaan terhadap harta milik wajib pajak yang dinilai memiliki ekonomis

untuk selanjutnya dilakukan pelalangan terhadap objek sita dimaksud sehingga pendapatan hasil lelang tersebut dapat melunasi utang pajak daerah. Oleh karena itu, juru sita pajak memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya pengamanan penerimaan daerah dari sektor pajak. Dalam pelaksanaan penagihan pajak ini juru sita pajak bekerja sesuai dengan prosedur yang sudah ditetapkan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, keefektifan dari pelaksanaan penagihan pajak juga sangat penting untuk diketahui karena keefektifan dari pelaksanaan penagihan pajak juga akan mempengaruhi penerimaan pajak. Semakin efektif pelaksanaan penagihan pajak, maka hal itu juga pasti akan meningkatkan penerimaan pajak. Namun keefektifan dalam pelaksanaan penagihan pajak juga perlu mengetahui berbagai kendala yang dapat melemahkan keefektifan dari penagihan pajak. Beberapa masalah dalam penagihan pajak daerah seperti: wajib pajak yang memiliki tunggakan pajak tidak diketahui keberadaannya, wajib pajak yang memiliki tunggakan pajak menolak menerima surat paksa karena wajib pajak merasa tidak memiliki tunggakan pajak, kurangnya kesadaran dan kepatuhan wajib pajak di bidang perpajakan untuk melunasi tunggakan pajak, wajib pajak yang memiliki tunggakan pajak tidak kooperatif dalam melunasi tunggakan pajaknya karena terkadang wajib pajak mampu untuk membayar tunggakan pajak tetapi tidak mau membayarnya.

Selain itu masalah utama dalam pelaksanaan rangkaian penagihan pajak daerah yang dapat mengurangi keefektifan dari pelaksanaan penagihan pajak

tersebut adalah banyak daerah kabupaten/kota yang masih belum memiliki sumberdaya manusia yang memenuhi kualifikasi sebagai juru sita pajak daerah. Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 207 Tahun 2018 tentang pedoman penagihan dan pemeriksaan pajak daerah syarat untuk menjadi juru sita pajak paling sedikit harus memenuhi persyaratan seperti: berijazah serendah-rendahnya Sekolah Menengah Umum atau yang sederajat, berpangkat serendah-rendahnya Muda/Golongan II/a, sehat jasmani dan rohani; Pengatur, mengikuti pendidikan atau pelatihan Juru sita Pajak dan, jujur, bertanggung jawab, dan penuh pengabdian. Terbatasnya pendidikan dan pelatihan juru sita pajak ini yang mengakibatkan salah satu syarat penting untuk menjadi juru sita pajak kemudian terhambat.

Permasalahan keefektifan dari pelaksanaan penagihan pajak menghendaki adanya upaya penyelesaian. Pemerintah daerah harus mencari solusi mengenai cara penyelesaian masalah tersebut. Hal ini sebagai upaya untuk mengoptimalkan pemasukan yang berasal dari pajak daerah sehingga dapat meningkatkan sumber pendapatan asli daerah. Upaya yang dilakukan adalah melalui pelaksanaan metode penagihan pajak sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku. Namun dengan metode dan ketentuan pemungutan pajak yang sudah diatur berdasarkan peraturan perundang-undang pun dinilai belum menghasilkan hasil yang maksimal.

Pemerintah daerah kemudian mencari solusi dan inovasi terhadap permasalahan penagihan tunggakan pajak tersebut dengan melakukan

kerjasama dengan Kejaksaan Negeri yang ada di wilayah pemerintahan masing-masing Kabupaten/ Kota sebagai upaya melakukan penegakan pajak daerah.

Berdasarkan penjelasan Pasal 35 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa proses pemungutan pajak dilarang diborongkan. Yang dimaksud dengan "dilarang diborongkan" adalah bahwa seluruh proses kegiatan Pemungutan Pajak yang meliputi kegiatan penghitungan besarnya Pajak terutang, pengawasan, penyetoran, dan Penagihan Pajak tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga, namun dimungkinkan adanya kerja sama dengan pihak ketiga dalam rangka mendukung kegiatan Pemungutan Pajak, antara lain pengiriman surat kepada Wajib Pajak atau penghimpunan data objek dan subjek Pajak. Hal ini yang kemudian menjadi ganjalan terhadap kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/ kota dengan kejasaaan negeri yang ada di wilayah pemerintahan kabupaten/ kota dimaksud.

Kerjasama antara yang dilakukan dalam upaya penagihan tunggakan pajak tersebut hanya berlandaskan pada MoU (Nota Kesepahaman) yang dilanjutkan dengan perjanjian kerjasama dengan Kejaksaan Negeri. Badan pengelola pajak dan retribusi daerah akan menerbitkan Surat Kuasa Khusus Kepada Kejaksaan Negeri untuk dapat melakukan dan memfasilitasi penyelesaian permasalahan tunggakan pajak sejumlah objek pajak daerah di Kabupaten/Kota yang meliputi penagihan yang akan dilakukan oleh pihak kejaksaan apabila tunggakan objek pajak daerah yang memiliki tunggakan

dengan jumlah yang tinggi di daerah tersebut dan tidak kunjung selesai dipihak Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota apabila telah dilakukan berbagai prosedur/tahapan penagihan sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku, Wajib Pajak tidak kunjung memiliki itikad baik untuk membayar.

Berkaitan dengan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk membahas mengenai legalitas dan kedudukan Jaksa dalam pemungutan tunggakan pajak daerah.⁶

Kejaksaan Republik Indonesia, selain memiliki tugas dan wewenang di bidang penuntutan, juga memiliki tugas dan wewenang untuk mewakili negara atau pemerintah sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Sesuai ketentuan Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan dijelaskan sebagai berikut:

JPN dapat bertindak sebagai kuasa hukum negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara mewakili lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat atau daerah serta Badan Usaha Milik Negara/Daerah.

Fungsional jaksa sebagai pengacara negara tidak menjadi kewenangan seluruh Jaksa melainkan adalah Jaksa yang sudah ditunjuk untuk menjadi

⁶Rima Lestari, "Legalitas Kejaksaan Dalam Menyelesaikan Tunggakan Pajak Daerah Untuk Peningkatan Pendapatan Daerah (studi di Kabupaten Bandung Barat dan Kota Bekasi)", *Jurnal Mahkamah*, Vol. 5, No.1, Juni 2020, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2020, hlm. 78.

pengacara negara yang membela negara dalam berperkara di pengadilan baik itu perkara Perdata ataupun di PTUN. Berdasarkan Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menentukan bahwa: “Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada pemerintah lainnya”.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang jaksa sebagai pengacara negara di peradilan Perdata dan PTUN, Jaksa memiliki wewenang tertentu. Hal ini diatur dalam Perpres RI Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI:

- Pasal 24 Ayat (1) Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara.
- Pasal 24 Ayat (2): lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana Ayat 1 meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah meliputi lembaga/ badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, badan usaha milik negara/daerah dibidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan/keuangan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan Negara.

Berdasarkan fakta yang terjadi dapat dikemukakan bahwa sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, serta Keppres Nomor 55 Tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Namun, makna “kuasa khusus” dalam bidang

keperdataan dengan sendirinya identik dengan “pengacara.” Berdasarkan asumsi tersebut, istilah pengacara negara, yang adalah terjemahan dari *landsadvocaten versi Staatblad* 1922 Nomor 522 Pasal 3, tidak dikenal secara luas oleh masyarakat dan pemerintah.

Fungsional lembaga kejaksaan memang identik dengan peranannya pada bidang penuntutan di pengadilan. Kekuasaan yudikatif merupakan ranah bagi lembaga kejaksaan dalam melaksanakan kewenangannya untuk menegakan keadilan secara aktual. Namun dengan adanya fungsi lain kejaksaan yaitu untuk membela pemerintah di dalam berperkara di bidang Perdata atau PTUN menyiratkan bahwa kejaksaan juga memiliki wewenang tertentu pada kekuasaan eksekutif.

Lembaga Kejaksaan dalam menjalankan wewenangnya bersifat independen atau merdeka serta bebas dari intervensi pihak lain. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai berikut:

Bahwa Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang, dan pada Ayat (2) berbunyi Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilaksanakan secara merdeka.

Berdasarkan penjelasan dari pasal tersebut dikemukakan bahwa posisi Kejaksaan yang secara kelembagaan berada di bawah kekuasaan eksekutif namun memiliki tugas dan fungsi dari kekuasaan yudikatif menimbulkan

problematika dalam menempatkan posisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Hal ini dikarenakan Jaksa dalam hal membela negara melalui fungsinya sebagai pengacara negara telah membentuk suatu hubungan yang menarik Jaksa untuk turut andil dalam kekuasaan eksekutif yang bertentangan dengan independensi dari kelembagaan Kejaksaan, atau dengan kata lain Kejaksaan yang sejatinya memiliki wewenang di bidang yudisial namun juga memiliki wewenang di bidang non yudisial.

Selain itu, dengan kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara maka kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga negara yang independen menjadi tidak bersifat mutlak independen. Karena lembaga negara yang independen diartikan sebagai lembaga negara yang terbebas dari intervensi pihak manapun dan lembaga negara lainnya, dalam menjalankan kewenangannya sebagai lembaga yudikatif.

Sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya dalam ranah bidang perdata dan tata usaha negara, wewenang kejaksaan sebagai pengacara negara diatur dalam Perpres Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia di mana dalam pelaksanaannya sebagai pengacara negara jaksa agung muda perdata dan tata usaha negara memiliki wewenang melaksanakan tugas dalam perdata maupun tata usaha negara dalam hal penegakan hukum, bantuan hukum dan pertimbangan hukum yang diminta ataupun tidak melalui kerja sama maupun koordinasi. Kejaksaan dalam kerjasama yang dibentuk dalam penagihan

tunggakan pajak daerah dilakukan oleh Kejaksaan di bidang perdata yang di mana melakukan pendampingan hukum kepada Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan penagihan pajak yang memenuhi kualifikasi jumlah tagihan di atas lima ratus juta rupiah atau tidak kunjung menunjukkan itikad baik untuk melakukan pembayaran.

Kewenangan Kejaksaan dalam ikut serta melakukan pemungutan tunggakan pajak berupa penegakan hukum pajak melalui sosialisasi, mediasi, pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan pemasukan dari pajak daerah didasari dengan Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, namun bentuk penyelesaian ini bertentangan dengan Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan yang sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada lembaga lain selain Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan pemungutan tunggakan pajak.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan terjadinya problematika hukum berupa konflik norma. Adanya hal yang bertolak belakang ini mengindikasikan terjadinya konflik norma. Antara Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dengan Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan, dimana bentuk penyelesaian yang sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada lembaga lain selain Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan

pemungutan tunggakan pajak. Hans Nawiasky menyatakan bahwa: “sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berjenjang-jenjang dan berlapis”.⁷

Norma yang di bawah berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, hingga pada norma tertinggi yang disebut sebagai norma dasar. Dalam melakukan identifikasi aturan hukum seringkali ditemui keadaan konflik antar norma hukum atau antinomi hukum (selanjutnya disebut konflik norma), kekosongan norma, dan norma yang kabur.⁸ Istilah konflik norma dikenal sebagai keadaan adanya suatu peraturan perundangan yang tidak selaras satu sama lain dan tumpang tindih.⁹

Konflik norma dapat berupa konflik norma vertikal maupun horizontal. Konflik norma vertikal merupakan suatu ketidakselarasan antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan, sedangkan konflik norma horizontal adalah suatu ketidakselarasan antara norma-norma yang memiliki kedudukan atau hierarki yang setara menurut peraturan-perundangan. Konflik norma vertikal sering

⁷Meta Suriyani, (2016), “Pertentangan Asas Perundang-undangan dalam Pengaturan Larangan Mobilisasi Anak pada Kampanye Pemilu”, *Jurnal Konstitusi*, <https://media.neliti.com/media/publications/113733-ID-pertentangan-asas-perundang-undangan-dal.pdf>, hlm. 69, diakses pada 28 Februari 2025.

⁸Periksa, Habibul Umam Taqiuddin, (2017), “Penalaran Hukum (Legal Reasoning) Dalam Putusan Hakim”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, <http://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JISIP/article/view/343> Vol 1, No 2, hlm. 191, diakses pada 28 Februari 2025.

⁹Periksa, Kadek Widya Antari, et al, (2019), “Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Nomen (Konflik Norma), antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar - Dasar Pokok Agraria dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah”, *Jurnal Komunitas Yustisia*, <https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/jatayu/article/view/28775>, Vol 2, No 2, hlm. 89, diakses pada 28 Februari 2025.

disebut sebagai disharmoni peraturan perundangan, sedangkan konflik norma horizontal disebut disinkronisasi peraturan perundangan.¹⁰ Berikut ini merupakan langkah penyelesaian apabila menemukan disharmoni peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Mengubah/mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
- 2) Mengajukan permohonan uji materil kepada lembaga yudikatif sebagai berikut;
 - a. Untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konstitusi.
 - b. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Agung.
- 3) Menerapkan asas hukum/doktrin hukum.

Sebagaimana yang telah disebutkan asas hukum dapat digunakan dalam penyelesaian konflik norma. Apabila peneliti menemui konflik norma dapat menggunakan asas preferensi sesuai ketentuan peraturan perundangan. Asas preferensi yang dapat digunakan yaitu:

1. *Lex superiori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Menurut Hans Kelsen, peraturan perundang-undangan secara hierarki berada di atas dianggap sebagai yang benar sehingga peraturan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan.
2. *Lex specialis derogat legi generali*, pertentangan norma hukum dapat terjadi antara peraturan perundangan yang bersifat umum dengan peraturan

¹⁰Periksa, Slamet Suhartono, (2019), "Hukum Positif Problematik Penerapan dan Solusi Teoritiknya", *Jurnal Ilmu Hukum*, diakses melalui <http://jurnal.untag-sby.ac.id/index.php/dih/article/download/2549/pdf>, Vol 15, No 2, hlm. 201-205, tanggal akses 28 Februari 2025.

perundangan yang lebih khusus, sehingga menurut asas ini peraturan yang khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan;

3. *Lex posteriori derogat legi priori*, bila terjadi pertentangan norma hukum yang memuat materi yang sama, antara peraturan perundangan yang lebih baru dengan peraturan perundangan yang lama, maka menurut asas ini peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama.

Selain itu, Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan hingga saat ini belum mengatur mengenai legalitas dari mediasi sebagai salah satu metode pemungutan tunggakan pajak. Meskipun Kejaksaan dalam pelaksanaan pemungutan tunggakan pajak tidak memiliki legalitas namun Kejaksaan dinilai efektif dapat meningkatkan pemasukan yang berasal dari tunggakan pajak daerah, karena rasa kesadaran hukum dan kepatuhan masyarakat timbul ketika adanya suatu rasa takut dan malu. Kejaksaan dinilai dapat menjembatani hubungan antara Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten/Kota dan Badan Pengelola Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota sebagai penagih pajak dengan masyarakat sebagai wajib pajak untuk membayar utang pajak.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam sebuah tesis dengan judul: **“Kerja Sama Pemerintah Daerah Dengan Kejaksaan Dalam Pemungutan Tunggakan Pajak Daerah Kabupaten/Kota Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan.”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dilatar belakang masalah di atas, dapat diidentifikasi perumusan masalah yang akan diteliti, yaitu:

1. Bagaimana bentuk kerjasama antara pemerintah daerah dengan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota di Indonesia?
2. Bagaimana keabsahan kewenangan pemerintah daerah dan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota di Indonesia?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk kerjasama antara pemerintah daerah dengan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis keabsahan hukum kewenangan pemerintah daerah dan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

- a. Secara teoritis, penelitian ini sebagai sumbangsih penulis dalam pengembangan Hukum Pemerintahan pada umumnya, khususnya Hukum Kelembagaan Negara.
- b. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran kepada aparat penegak hukum dan masyarakat dalam pengaturan kerja sama pemerintah daerah dengan Kejaksaan dalam pemungutan

tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota dalam perspektif perundang-undangan di Indonesia.

D. Kerangka Konseptual

Agar lebih mudah untuk memahami maksud penulis, maka perlu kirannya penulis memberikan definisi atau batasan terhadap konsep-konsep yang terdapat dalam judul tesis ini, di mana definisi ini berguna bagi penulis sebagai pengantar pada pengertian awal. Adapun konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kerjasama Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kerjasama merupakan hak setiap daerah otonom dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Kerjasama daerah adalah usaha bersama antara daerah dan daerah lain, antara daerah dan Pihak ketiga, dan/antara daerah dan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas dalam pemenuhan pelayanan publik serta saling menguntungkan. Pelaksanaan Kerjasama daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah.

Kerjasama pemerintah daerah dengan Kejaksaan didasarkan pada ketentuan Pasal 363 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, bahwa:

- (1) Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada

pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan:
 - a. Daerah lain;
 - b. Pihak ketiga; dan/atau
 - c. Lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pemerintah daerah

Definisi pemerintah daerah bersumber dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan dicabut sebagian melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 1 angka 3nya menentukan: “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

3. Kejaksaan

Kejaksaan RI adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang penuntutan serta kewenangan lainnya berdasarkan undang-undang. Sebagai badan berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan, Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kejaksaan Agung, Kejaksaan

Tinggi, Kejaksaan Negeri dan Cabang Kejaksaan Negeri merupakan kekuasaan negara khususnya dibidang penuntutan di mana semuanya merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan.¹¹

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dijelaskan bahwa kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Dan melaksanakan kekuasaan Negara secara merdeka. Yang dimaksud secara merdeka disini adalah kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya.

4. Pemungutan Pajak Daerah

Pemungutan Pajak Daerah merupakan suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data obyek dan subyek pajak, penentuan besarnya pajak yang terutang sampai kegiatan penagihan pajak kepada wajib pajak serta pengawasan penyetorannya, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah. Rangkaian kegiatan yang disebut dengan “pemungutan” ini merupakan sebuah langkah yang ditujukan dalam rangka penguatan administrasi pemungutan pajak daerah untuk mendukung peningkatan penerimaan pajak daerah. Pentingnya administrasi pemungutan pajak daerah agar pemungutan dapat dilakukan sesuai ketentuan peraturan

¹¹Sudarto, *Hukum Pidana I*. Cetakan Ke-2, Yayasan Sudarto, Semarang, 2002, hlm. 10.

perundang-undangan, sehingga penerimaan daerah tidak menyalahi aturan.¹²

5. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹³

Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.¹⁴

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:¹⁵

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;

¹²Ni Putu Myari Artha, "Alur Proses Pemungutan Pajak Daerah Dalam Bentuk Sistem Operasional Prosedur (SOP)", Disampaikan pada: Acara Asistensi Pelaksanaan Sistem Dan Prosedur Pengelolaan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Direktorat Pendapatan Daerah Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah, Kemendagri, 2022.

¹³Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, hlm.18

¹⁴Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm.19.

¹⁵Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2006, hlm. 3.

- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.

Dalam menerapkan peraturan perundang-undangan seyogyanya perlu dihindari adanya praktik peraturan tersebut bertentangan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Maksud dari bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi adalah apabila muatan peraturan tersebut menyimpang atau bertentangan terhadap peraturan yang lebih tinggi hierarkinya. Dan maksud bertentangan dengan kepentingan umum dari definisi Undang-Undang adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.¹⁶

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapatlah dikemukakan bahwa usaha untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan melalui pembagian tugas/pekerjaan, tidak sebagai pengkotakan kerja akan tetapi sebagai satu kesatuan kerja, yang semuanya terarah pada pencapaian tujuan pemerintah daerah dengan instansi lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang penuntutan serta kewenangan lainnya berdasarkan undang-undang untuk melakukan kegiatan memberikan teguran dan peringatan, melaksanakan penagihan seketika atau sekaligus, menyampaikan surat paksa, mengusulkan pencegahan, melaksanakan penyitaan, melakukan penyanderaan,

¹⁶A. Zakarsi, "Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum* Jilid 2 Terbitan 1, Universitas Jambi, Jambi, 2011, hlm. 51.

dan menjual barang yang disita atas objek pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah untuk membiayai rumah tangga pemerintah daerah dalam perspektif peraturan perundang-undangan.

E. Landasan Teoretis

Landasan teori dalam konteks penelitian ini digunakan untuk memberikan prediksi, hipotesis, dan penjelasan tentang realitas faktual atau fenomena hukum yang diteliti.¹⁷ Kerangka teoritis juga berfungsi sebagai jawaban konseptual untuk pertanyaan yang akan atau sedang dipelajari, sedangkan jawaban empiris diperoleh melalui data penelitian.¹⁸

Sehingga dengan demikian, teori-teori akan digunakan untuk meneliti, mendiskusikan, dan menjawab pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teori kewenangan

Berkaitan dengan kewenangan dan wewenang yang merupakan dasar dari hukum administrasi negara menurut Philippus M. Hadjon, bahwa:

Dalam kepastakaan hukum administrasi, wewenang atau kewenangan merupakan bagian penting dan menjadi awal dari hukum administrasi, karena obyek adminstarasi adalah kewenangan pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*). Dalam hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹⁹

¹⁷Periksa, Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, 2002, hlm. 64.

¹⁸Periksa, Ana Nadia Abrar, *Terampil Menulis Proposal Penelitian Komunikasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 40.

¹⁹Philippus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987. hlm.73.

Selanjutnya fokus kajian teori kewenangan menurut Salim HS dan Erlies S.N menyebutkan bahwa: “Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber-sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat”.²⁰

Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi
Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi
Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat
Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.²¹

Kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attribute van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pemberian atau penciptaan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan *Grondwet* (Undang-undang Dasar) atau oleh *wet* (undang-

²⁰Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 193.

²¹*Ibid.* hlm. 102.

undang) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan. Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.²²

Kewenangan merupakan ruh dari pelaksanaan otonomi daerah, tanpa kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, otonomi daerah tidak ada artinya, tidak ada yang bisa diperbuat. Namun kewenangan yang diberikan kepada daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam perjalanan pelaksanaan otonomi daerah selalu berubah tidak semakin meningkat, tetapi mengalami degradasi pemberian kewenangan.²³

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum, secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis, maka tidak akan menimbulkan keraguan karena adanya multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma,

²²Periksa Sukanto Satoto dan Bahder Johan Nasution, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara Untuk Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik", LPPM Universitas Jambi, *Jurnal Sains Sosio Huaniora* P-ISSN: 2580-1244 Volume 3 Nomor 1 Juni 2019, hlm. 1.

²³Periksa RA. Agus Abikusna, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal SOSFILKOM*, Volume XIII Nomor 01 Januari-Juni 2019, FISIP UMC, 2019, Abstrak.

atau distorsi norma. Menurut Hans Kelsen, 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.²⁴

Menurut Utrecht kepastian hukum mengandung dua pengertian; 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.²⁵ Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum.²⁶

²⁴Periksa, Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, 2008, Kencana, Jakarta, hlm. 158

²⁵Periksa, Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 23.

²⁶Periksa, Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

3. Teori Keadilan

Konsep keadilan selalu diartikan dengan berbagai devenisi dan selalu dilatarbelakangi dari sisi orang yang mendefenisikan. Tentang rumusan keadilan ini ada dua pendapat yang dasar yang perlu diperhatikan, sebagai berikut:

Pandangan Purnadi Purbacaraka dalam Munir Fuady yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan itu adalah: “keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum”.²⁷

Plato sebagaimana dikutip oleh Dominikus Rato, mengemukakan bahwa: “keadilan hanya dapat ada di dalam hukum dan perundang-undangan yang dibuat oleh para ahli yang khusus memikirkan hal itu. Untuk istilah keadilan ini Plato menggunakan kata Yunani” *Dikaiosune*” yang berarti lebih luas, yaitu mencakup moralitas individual dan sosial”.²⁸

Aristoteles, adalah seorang filosof pertama kali yang merumuskan arti keadilan. Ia mengatakan bahwa keadilan adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, *fiat iustitia bneat mundus*. Selanjutnya dia membagi keadilan dibagi menjadi dua bentuk yaitu; pertama, keadilan distributif, adalah keadilan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang, distribusinya memuat jasa, hak, dan kebaikan bagi anggota-anggota masyarakat menurut prinsip kesamaan proporsional. Kedua, keadilan korektif, yaitu keadilan yang menjamin,

²⁷Munir Fuady. *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Ciawi-Bogor, 2010, hlm. 24.

²⁸Dominikus Rato. *Filsafat Hukum, Mencari, Menemukan, Dan Memahami Hukum*, LaksBang Yustisia, Surabaya, 2010, hlm. 37-38.

mengawasi dan memelihara distribusi ini melawan serangan-serangan ilegal. Fungsi korektif keadilan pada prinsipnya diatur oleh hakim dan menstabilkan kembali *status quo* dengan cara mengembalikan milik korban yang bersangkutan atau dengan cara mengganti rugi atas miliknya yang hilang. Atau kata lainnya keadilan distributif adalah keadilan berdasarkan besarnya jasa yang diberikan, sedangkan keadilan korektif adalah keadilan berdasarkan persamaan hak tanpa melihat besarnya jasa yang diberikan.²⁹

Roscoe Pound, yang melihat indikator keadilan dalam hasil-hasil konkret yang bisa diberikannya kepada masyarakat. Ia melihat bahwa: “hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa perumusan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya”.³⁰

G. Metode Penelitian

Adapun metode dalam penelitian ini meliputi:

1. Tipe Penelitian

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif menurut Bahder Johan Nasution, yang mengemukakan, bahwa:

Dalam pendekatan ilmu hukum normatif banyak pendekatan yang dapat digunakan baik secara terpisah-pisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Pendekatan tersebut antara lain:

- a) Pendekatan undang-undang atau *statuta aproach* dan sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.
- b) Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-

²⁹*Ibid.*

³⁰*Ibid.*

urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatar belakangnya.

- c) Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatik konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.
- d) Pendekatan komparatif, yaitu penelitian tentang perbandingan hukum baik mengenai perbandingan sistem hukum antar negara, maupun perbandingan produk hukum dan karakter hukum antar waktu dalam suatu negara.
- e) Pendekatan politis, yaitu penelitian terhadap pertimbangan-pertimbangan atau kebijakan elite politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan penegakan berbagai produk hukum.
- f) Pendekatan kefilosofan, yaitu pendekatan mengenai bidang-bidang yang menyangkut dengan obyek kajian filsafat hukum.³¹

Sifat normatif penelitian hukum dikaitkan dengan karakter keilmuan hukum itu sendiri. Karena itu pemilihan metode penelitian senantiasa dibatasi oleh rumusan masalah, objek yang diteliti dan tradisi keilmuan hukum itu sendiri.³²

Penelitian hukum normatif, kajiannya terfokus pada hukum positif dengan aspek sebagai berikut: 1) mempelajari aturan dari segi teknis, 2) berbicara tentang hukum, 3) berbicara hukum dari segi hukum, 4) berbicara problem hukum yang konkrit.³³

2. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian karya ilmiah menurut Bahder Johan Nasution adalah: “Terdiri dari pendekatan

³¹Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 92-93.

³²*Ibid.*, hlm. 93.

³³*Ibid.*

perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus hukum (*case law approach*)”.³⁴

Peter Mahmud Marzuki menyatakan ada lima pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case law approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).³⁵

Sedangkan penelitian yuridis normatif dalam penulisan tesis ini digunakan tipe penelitian yaitu,

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*). Bahder Johan Nasution mengemukakan: “pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan sebagian ilmuan hukum menyebutkan dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum”.³⁶ Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang saling berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.
2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah kasus yang terkait dengan isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dengan pendekatan kasus berbeda dengan studi kasus. Pendekatan kasus menekankan bahwa beberapa kasus yang ditelaah akan menjadi referensi bagi isu hukum,

³⁴*Ibid.*, hlm. 133.

³⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 93.

³⁶*Ibid.*, hlm. 92.

sedangkan studi kasus merupakan studi terhadap kasus tertentu dilihat dari sudut hukum administrasi, hukum tata negara, dan hukum pidana. Kajian pokok dalam pendekatan kasus ini yakni tiga sampel daerah yaitu Kota Cimahi, Kabupaten Bandung Barat dan Kota Bekasi. Ketiga daerah ini telah melakukan upaya penyelesaian melalui *MoU* dengan Kejaksaan Negeri setempat.

3. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang adanya pengaturan terkait kerja sama pemerintah daerah dengan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota dalam perspektif perundang-undangan di Indonesia. Pendekatan historis yaitu kegiatan meneliti dan menelaah landasan-landasan terbentuknya peraturan perundang-undangan serta perkembangannya dari waktu ke waktu. Selain itu meneliti asas-asas hukum yang mempengaruhi dan berkaitan dengan Undang-Undang Kejaksaan dengan Undang-Undang perpajakan.

Pendekatan historis (*historical approach*), menurut Johnny Ibrahim³⁷ setiap aturan perundang-undangan memiliki latar belakang sejarah berbeda. Dengan mengetahui latar belakang sejarah, kemudian dibuat aturan perundang-undangan tersebut, maka catur wangsa peradilan akan dimiliki interpretasi yang sama terhadap permasalahan

³⁷Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2010, hlm. 318.

hukum yang telah diatur dalam aturan perundang-undangan. Masih menurut Johnny, pendekatan sejarah memungkinkan seorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu. Sedangkan *Historical Approach* menurut Peter Mahmud³⁸, dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan filosofi menurut, Johnny Ibrahim, untuk mengupas secara mendalam.

Pendekatan historis ini dilaksanakan dengan cara melakukan telaah terhadap latar belakang hal yang dipelajari dan perkembangan pengaturan tentang isu yang dihadapi. Telaah ini diperlukan saat peneliti ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan isu yang sedang dipelajari. Penelitian hukum dengan pendekatan historis akan diperlukan jika peneliti menganggap bahwa pengungkapan filosofis dan pola pikir dari sesuatu yang dipelajari tersebut, saat itu memang relevan dengan masa kini. Contohnya, isu terkait pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota. Ia akan mengaitkannya dengan Undang-undang perpajakan. Peneliti akan menggunakan pendekatan historis

³⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm 126.

dalam meneliti pengelolaan pajak daerah tersebut.

4. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahder Johan Nasution mengemukakan:

Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatic konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukumnya konsep dasar.³⁹

Pendekatan konsep menurut pertimbangan penulis perlu dilakukan karena konsep-konsep yang dipergunakan setiap saat bisa berkembang dari waktu ke waktu. Konsep mengenai kerja sama pemerintah daerah, Kejaksaan, Utang Pajak Daerah.

3. Pengumpulan bahan hukum

Bahan hukum merupakan bahan dasar yang akan dijadikan acuan atau pijakan dalam penulisan penelitian ini. Adapun yang menjadi dasar bahan hukum dalam penulisan penelitian ini yakni, bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahder Johan Nasution mengemukakan: “Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya bahan hukum yang mempunyai otoritas”.⁴⁰ Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan keputusan tata usaha negara.

³⁹*Ibid.*

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 181.

Bahan-bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan untuk memberikan penjelasan mengenai materi yang terdapat dalam bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur, buku-buku hukum termasuk tesis, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan dan buku-buku lain yang berkaitan langsung dengan tema penulisan penelitian ini. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah: “memberikan kepada peneliti semacam”petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah”.⁴¹ Bahan hukum sekunder ini sebagai alat bantu dalam penulisan penelitian ini.

Jenis bahan-bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini yakni:

- a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, yaitu:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun

⁴¹*Ibid.*, hlm. 196.

- 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan dicabut sebagian melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang
 - 5) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa
 - 6) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia
 - 7) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia
 - 8) Kepres Nomor 55 Tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia
 - 9) KEPJA Nomor: KEP-035/J.A/3/1992 tentang struktur Organisasi Kejaksaan Agung Republik Indonesia

- 10) Peraturan Jaksa Agung Nomor 040/AJ/A/12/2010 tanggal 13 Desember 2010 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Wewenang Perdata dan Tata Usaha
 - 11) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 207/PMK.07/2018 Tentang Pedoman Penagihan dan Pemeriksaan Pajak Daerah
 - 12) Himpunan Petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN), XXII, Penerbit: Kejaksaan Agung Republik Indonesia.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu:
- 1). Buku-Buku Kalangan Hukum.
 - 2). Jurnal dan Makalah Hukum.
- c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu meliputi *Black,s Law Dictionary* dan Kamus Hukum.

4. Analisis bahan hukum

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan analisa hukum yaitu pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan menggunakan analisis bahan hukum yang dilakukan dengan beberapa cara antara lain yaitu:

- a. Menginventarisasi semua aturan-aturan dan norma-norma yang sudah diidentifikasi berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti, yaitu

berhubungan dengan kerja sama pemerintah daerah dengan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota dalam perspektif perundang-undangan di Indonesia.

- b. Mensistematisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas untuk memaparkan isi dan struktur atau hubungan hirarkis antara aturan-aturan hukum. Dalam kegiatan sistematisasi ini, dilakukan analisis korelasi antara aturan-aturan hukum yang berhubungan agar dapat dipahami dengan baik.
- c. Menginterpretasi semua peraturan perundang-undangan sesuai dengan masalah yang dibahas dengan menghimpun dan mengelola tatanan aturan yang ada, yang di dalamnya berlangsung interpretasi, pembentukan dan penjabaran pengertian-pengertian dalam hukum dari solusi masalah dapat dirancang dan ditawarkan.

H. Sistematika Penulisan

Adapun penulisan tesis ini didasarkan pada sistematika penulisan yang sederhana dengan tujuan untuk dapat memperjelas masalah yang ada, yang akan dijabarkan pada bab-bab selanjutnya, untuk mendapatkan gambaran tentang materi yang akan dibahas maka dapat dilihat dalam sistematika berikut ini:

BAB I PENDAHULUAN

Bab pertama merupakan bab pendahuluan yang menguraikan mengenai apa saja yang menjadi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis, metode penelitian dan sistematika

penulisan. Bab ini merupakan pokok dari permasalahan yang akan dikaji pada bab ketiga dengan menggunakan kerangka teoretis yang digunakan pada bab ke dua, bab pertama ini juga merupakan refleksi atau pencerminan dari bab pembahasan.

BAB II TINJAUAN TENTANG KEWENANGAN, PAJAK DAERAH DAN KEJAKSAAN

Pada bab ini penulis akan menguraikan tentang kewenangan, pajak daerah dan Kejaksaan. Pada bab ini berisikan landasan teori yang digunakan untuk mengkaji permasalahan yang ada pada bab pertama.

BAB III PEMBAHASAN. Bab ini merupakan pembahasan yang menjawab permasalahan yang telah ditetapkan yaitu perumusan masalah pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua. Bab ketiga pembahasan mengenai bentuk kerjasama antara pemerintah daerah dengan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.

BAB IV PEMBAHASAN. Merupakan pembahasan mengenai keabsahan hukum kewenangan pemerintah daerah dan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Bab ini merupakan pembahasan yang khusus mengkaji permasalahan kedua yang terdapat pada bab pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua guna mendapatkan atau memperoleh kesimpulan pada bab kelima.

BAB V PENUTUP

Berisi kesimpulan intisari dari hasil penelitian dan pengkajian yang dilakukan sekaligus sebagai jawaban atas permasalahan pokok yang dirumuskan dalam penulisan tesis ini. Di samping itu dikemukakan saran yang perlu dilakukan berkaitan dengan kerja sama pemerintah daerah dengan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota dalam perspektif perundang-undangan di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN, PAJAK DAERAH DAN KEJAKSAAN

A. Tinjauan Tentang Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Seperti yang dikutip Ridwan HB, menyajikan pengertian tentang kewenangan. Kewenangan adalah: “Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek publik di dalam hubungan hukum publik”.

Menurut Ateng Syafrudin dalam Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, menyajikan pengertian wewenang. Ia mengemukakan bahwa:

Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoeghid*). 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.⁴²

Indroharto menyajikan pengertian wewenang dalam Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. Wewenang dalam arti yuridis adalah “Suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”. Dalam konstruksi ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan:

- a. untuk menerapkan dan menegakkan hukum;
- b. ketaatan yang pasti;
- c. perintah;
- d. memutuskan;
- e. pengawasan;
- f. yurisdiksi; atau
- g. kekuasaan

Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan. Kekuasaan merupakan: “Kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, kharisma atau kekuatan fisik”. Senada dengan pendapat di atas menurut S.F Marbun dalam Nomensen Sinamo, menyajikan pengertian wewenang yaitu:

Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan

⁴²Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013.

bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat, antara lain: (1) *express implied*; (2) jelas maksud dan tujuannya; (3) terikat pada waktu tertentu; (4) tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis; dan (5) isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit.⁴³

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara, sebab di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan di dalam hukum tata negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*), artinya hanya tindakan yang sah (berdasarkan wewenang) yang mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*).

Di dalam hukum publik konsep wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan, namun tidak dapat diartikan sama. Menurut Bagir Manan dalam Nomensen Sinamo memberikan pendapat yang berkaitan wewenang dan kekuasaan yaitu:

Di dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.⁴⁴

Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda

⁴³Nomensen Sinamo, *Op. Cit.*, hlm. 103-104.

⁴⁴*Ibid.*, hlm. 105.

pemerintahan. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi:

- a. adanya kekuasaan;
- b. adanya organ pemerintah; dan
- c. sifat hubungan hukumnya.

Berdasarkan ketiga unsur itu, maka yang dijelaskan hanya pengertian organ pemerintah dan sifat hubungan hukum. Organ pemerintah adalah alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan. Hubungan hukum merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.⁴⁵

2. Jenis Kewenangan

Kewenangan dapat dibedakan menurut sumbernya, kepentingannya, teritoria, ruang lingkupnya, dan menurut urusan pemerintahan.

Berdasarkan sumbernya wewenang dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Wewenang personal, yaitu wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin;
- b. Wewenang ofisial, yaitu wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.⁴⁶

Menurut Max Weber dalam Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, membagi kewenangan menjadi empat macam, yang meliputi:

⁴⁵Salim HS dan Erlies Septiana, *Op. Cit.*, hlm. 186.

⁴⁶Diah Restuning Maharani, *Teori Kewenangan*, <http://restuningmaharani.com>, ldiakses pada tanggal 12 Juni 2024.

- a. wewenang kharismatis, tradisional dan rasional (legal);
- b. wewenang resmi dan tidak resmi
- c. wewenang pribadi dan teritorial; dan
- d. wewenang terbatas dan menyeluruh.⁴⁷

B. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak dapat diklasifikasikan berdasar golongan, wewenang, sifat dan lain sebagainya. Pajak Daerah termasuk klasifikasi pajak menurut wewenang pemungutnya. Artinya, pihak yang berwenang dan berhak memungut pajak daerah adalah pemerintah daerah. Selanjutnya, pajak daerah ini dapat diklasifikasikan kembali menurut wilayah kekuasaan pihak pemungutnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, kewenangan pemungutannya pajak daerah dibagi menjadi:

Pajak Provinsi

Pajak Provinsi adalah pajak daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah tingkat Provinsi. Pajak Provinsi yang berlaku di Indonesia sampai saat ini, terdiri dari:

- a. PKB
- b. BBNKB
- c. PAB
- d. PBBKB
- e. PAP
- f. Pajak Rokok
- g. Opsen Pajak MBLB.

⁴⁷Salim HS dan Erlies Septiana, *Op. Cit.*, hlm.187.

Pajak Kabupaten/Kota

Pajak Kabupaten/Kota adalah pajak daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota. Pajak Kabupaten/Kota yang berlaku Indonesia sampai saat ini, terdiri dari:

- a. PBB-P2
- b. BPHTB
- c. PBJT
- d. Pajak Reklame
- C. PAT
- f. Pajak MBLB
- g. Pajak Sarang Burung Walet;
- h. Opsen PKB
- i. Opsen BBNKB.

Disadari atau tidak pada hakekatnya pajak daerah merupakan pungutan yang dikenakan terhadap seluruh rakyat di suatu daerah dan bersifat memaksa kepada wajib pajak. Oleh karena itu, dalam pemungutannya tidak boleh diskriminatif dan harus diupayakan bersifat adil. Dalam perpajakan keadilan haruslah obyektif dan dapat dirasakan merata oleh rakyat. Atas dasar pemikiran tersebut maka diperlukan landasan berpikir dalam melakukan pemungutan pajak. Landasan berpikir yang mendasari pemungutan pajak ini dikenal dengan asas pemungutan pajak. Asas saja tidaklah cukup, perlu justifikasi yang melandasi konsep berpikir yang rasional dalam pelaksanaan pemungutan pajak tersebut, konsep inilah yang dikenal dengan teori pungutan pajak.

Proses pemungutan pajak daerah dilakukan oleh organisasi perangkat daerah yang membidangi terkait pemungutan pajak daerah. Organisasi ini biasanya dikenal dengan Badan Pengelola Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (BPPRD) atau Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA). Secara tugas pokok dan fungsi lembaga tersebut mempunyai kewenangan untuk melakukan

pemungutan kepada wajib pajak. Adapun proses pemungutan pajak tersebut terdiri dari :

- a. pendaftaran dan pendataan
- b. penetapan besaran Pajak terutang
- c. pembayaran dan penyetoran
- d. pelaporan
- e. pengurangan, pembetulan, dan pembatalan ketetapan;
- f. pemeriksaan Pajak
- g. penagihan Pajak
- h. keberatan
- i. gugatan
- j. penghapusan piutang Pajak oleh Kepala Daerah
- k. pengaturan lain yang berkaitan dengan tata cara pemungutan Pajak.

C. Kewenangan Kejaksaan

1. Pengertian Kejaksaan

Keberadaan institusi Kejaksaan Republik Indonesia saat ini adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Menurut ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, ditentukan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.⁴⁸

⁴⁸Marwan Effendy, *Kejaksaan Republik Indonesia, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*. Ghalia Indonesia. 2007. hlm. 127.

Kejaksaan adalah suatu lembaga, badan, institusi pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan kewenangan lain. Sementara orang yang melakukan tugas, fungsi, dan kewenangan itu disebut Jaksa. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan yaitu, “Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang”.

Jadi, perlu digaris bawahi bahwa selain tugasnya di bidang penuntutan, juga diberi kewenangan lain oleh undang-undang misalnya sebagai Jaksa Pengacara Negara, Eksekutor putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai penyelidik tindak pidana tertentu, dan lain-lain. Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*), mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana. Di samping sebagai penyandang *Dominus Litis*, Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambrenaar*).

Undang-Undang Kejaksaan memperkuat kedudukan dan peran Kejaksaan RI sebagai lembaga negara pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan

pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi jaksa dalam melaksanakan tugas profesionalnya.

2. Tugas Pokok Kejaksaan

Seorang Jaksa dalam menjalankan tugasnya harus tunduk dan patuh pada tugas, fungsi, dan wewenang yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Tugas adalah amanat pokok yang wajib dilakukan dalam suatu tindakan jabatan. Sedangkan wewenang adalah pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan kompetensi yurisdiksi baik kompetensi relatif maupun kompetensi mutlak. Dengan tugas dan wewenang, suatu badan dapat berfungsi sesuai dengan maksud dan tujuan badan tersebut.⁴⁹

Sehubungan dengan itu, maka antara fungsi, tugas dan wewenang merupakan tiga kata yang selalu berkaitan satu sama lain. Mengenai dua kata yang selalu berkaitan antara tugas dan wewenang dapat dibuktikan secara tertulis dalam beberapa undang-undang, dalam hal ini diambil contohnya dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu:

- (1) Dalam bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Melakukan penuntutan
 - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat,
 - d. Melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;

⁴⁹*Ibid.* hlm. 128.

- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- (2) Dalam bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
- (3) Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
- a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - c. Pengawasan peredaran barang cetakan;
 - d. Pengawasan kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Satu hal yang hanya diatur dalam Pasal 30 Ayat (1) UU Kejaksaan yaitu bahwa Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang. Adapun tindakan pidana tertentu berdasarkan undang-undang dimaksud adalah sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 30 Ayat (1) huruf d ini bahwa kewenangan dalam ketentuan ini adalah kewenangan sebagaimana diatur misalnya dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 juncto Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menetapkan seorang terdakwa di rumah sakit atau tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena bersangkutan tidak

mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan atau dirinya sendiri.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Kejaksaan dapat diserahi tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Pasal 33 menentukan bahwa Kejaksaan membina hubungan kerjasama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya. Pasal 34 menentukan bahwa Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.

3. Kedudukan dan Fungsi Kejaksaan

Kejaksaan merupakan bagian dan lembaga pemerintah dengan melaksanakan tugas kekuasaan negara di bidang penuntutan dan merupakan instansi vertikal dari Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara terutama di bidang penuntutan di lingkungan peradilan umum, pada saat ini semakin dituntut kapabilitasnya dalam mewujudkan supremasi hukum, termasuk mewujudkan pemerintahan yang bersih. Jaksa adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bertindak demi keadilan dan kebenaran berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan senantiasa menjunjung tinggi prinsip bahwa setiap warga negara bersama kedudukan di depan hukum.

Kejaksaan dalam hal ini menjadi salah satu bagian penting dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, yaitu suatu sistem dalam masyarakat untuk menanggulangi kejahatan, dengan tujuan mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana dan mengusahakan mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya. Berdasarkan Instruksi Jaksa Agung RI No: INS-002/A/JAJI/2010 tentang Perencanaan Stratejik dan Rencana Kinerja Kejaksaan RI Tahun 2010- 2015, Fungsi Kejaksaan adalah sebagai berikut:

- (1) Perumusan kebijaksanaan pelaksanaan dan kebijaksanaan teknis pemberian bimbingan dan pembinaan serta pemberian perijinan sesuai dengan bidang tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung;
- (2) Penyelenggaraan dan pelaksanaan pembangunan prasarana dan sarana, pembinaan manajemen, admistrasi, organisasi dan tatalaksanaan serta pengelolaan atas milik negara menjadi tanggungjawabnya;
- (3) Pelaksanaan penegakan hukum baik preventif maupun yang berintikan keadilan di bidang pidana.
- (4) Pelaksanaan pemberian bantuan di bidang intelijen yustisial, dibidang ketertiban dan ketentraman umum, pemberian bantuan, pertimbangan, pelayanan dan penegaakan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara serta tindakan hukum dan tugas lain, untuk menjamin kepastian hukum, kewibawaan pemerintah dan penyelamatan kekayaan negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan Jaksa Agung;
- (5) Penempatan seorang tersangka atau terdakwa di rumah sakit atau tempat perawatan jiwa atau tempat lain yang layak berdasarkan penetapan Hakim karena tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan atau dirinya sendiri;
- (6) Pemberian pertimbangan hukum kepada instansi pemerintah, penyusunan peraturan perundang-undangan serta peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- (7) Koordinasi, pemberian bimbingan dan petunjuk teknis serta pengawasan, baik di dalam maupun dengan instansi terkait atas

pelaksanaan tugas dan fungsinya berdasarkan peraturan perundangundangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung.

Kejaksaan merupakan komponen kekuasaan eksekutif dalam urusan penegakan hukum dan langsung di bawah presiden. Tugas dan fungsi Kejaksaan Tinggi dilaksanakan oleh pejabat yang ada di lingkungan Kejaksaan Tinggi dan telah ditentukan dalam Keputusan Jaksa Agung yang mengatur tiap-tiap pejabat yang ada di Kejaksaan Tinggi untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai aparat penegak hukum dan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Sebagai bagian dari sistem peradilan pidana sesuai dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, beberapa penyempurnaan terhadap institusi Kejaksaan adalah sebagai berikut:

- (1) Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan ditegaskan kekuasaan negara tersebut dilaksanakan secara merdeka. Oleh karena itu, kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dan pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya. Selanjutnya ditentukan Jaksa Agung bertanggung jawab atas penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani. Dengan demikian Jaksa Agung selaku pimpinan kejaksaan dapat sepenuhnya merumuskan dan mengendalikan arah dan kebijakan penanganan perkara untuk keberhasilan penuntutan.

- (2) Untuk membentuk jaksa yang profesional harus ditempuh berbagai jenjang pendidikan dan pengalaman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang. Sesuai dengan profesionalisme dan fungsi kejaksaan, ditentukan bahwa jaksa merupakan jabatan fungsional. Dengan demikian, usia pensiun jaksa yang semula 58 (lima puluh delapan) Tahun ditetapkan menjadi 62 (enam puluh dua) Tahun.
- (3) Kewenangan kejaksaan untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu dimaksudkan untuk menampung beberapa ketentuan undang-undang yang memberikan kewenangan kepada kejaksaan untuk melakukan penyidikan, misalnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- (4) Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penegakkan hukum dengan berpegang pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian, Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta bertanggung jawab kepada Presiden. Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan mempunyai kewenangan untuk dan atas nama negara atau pemerintah sebagai penggugat atau tergugat yang dalam pelaksanaannya tidak hanya memberikan pertimbangan atau

membela kepentingan negara atau pemerintah, tetapi juga membela dan melindungi kepentingan rakyat.

4. Peran Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan, dengan tujuan mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana dan mengusahakan mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.⁵⁰

Sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utamanya, baik hukum pidana materil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana. Namun demikian kelembagaan substansial ini harus dilihat dalam kerangka atau konteks sosial. Sifatnya yang terlalu formil apabila dilandasi hanya untuk kepentingan kepastian hukum saja akan membawa bencana berupa ketidakadilan. Dengan demikian demi apa yang dikatakan sebagai *precise justice*, maka ukuran-ukuran yang bersifat materil, yang nyata-nyata dilandasi oleh asas-asas keadilan yang bersifat umum benar-benar harus diperhatikan dalam penegakan hukum.⁵¹

Sistem peradilan pidana pelaksanaan dan penyelenggaraan penegakan hukum pidana melibatkan badan-badan yang masing-masing

⁵⁰Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Melihat Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-Batas Toleransi*, Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta, 1994, hlm.12-13.

⁵¹Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana*, Binacipta, Bandung, 1996, hlm. 2.

memiliki fungsi sendiri-sendiri. Badan-badan tersebut yaitu kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Dalam kerangka kerja sistematis ini tindakan badan yang satu akan berpengaruh pada badan yang lainnya. Instansi-instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dalam bidang dan wewenangnya. Pandangan penyelenggaraan tata hukum pidana demikian itu disebut model kemudi (*stuur model*). Jadi kalau polisi misalnya hanya memarahi orang yang melanggar peraturan lalu lintas dan tidak membuat proses verbal dan meneruskan perkaranya ke Kejaksaan, itu sebenarnya merupakan suatu keputusan penetapan hukum. Demikian pula keputusan Kejaksaan untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang di muka pengadilan, ini semua adalah bagian-bagian dari kegiatan dalam rangka penegakan hukum, atau dalam suasana kriminologi disebut *crime control* suatu prinsip dalam penanggulangan kejahatan ini ialah bahwa tindakan-tindakan itu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.⁵²

Selanjutnya tampak pula, bahwa sistem peradilan pidana melibatkan penegakan hukum pidana, baik hukum pidana substantif, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana, dalam bentuk yang bersifat preventif, represif maupun kuratif. Dengan demikian akan nampak keterkaitan dan saling ketergantungan antar subsistem peradilan pidana yakni lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Satu istilah hukum yang dapat merangkum cita-cita

⁵²Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumi, Bandung, 2002, hlm. 7.

peradilan pidana, yaitu *due process of law* yang dalam Bahasa Indonesia dapat diterjemahkan menjadi proses hukum yang adil atau layak. Secara keliru arti dan proses hukum yang adil dan layak ini seringkali hanya dikaitkan dengan penerapan aturan-aturan hukum acara pidana suatu negara pada seorang tersangka atau terdakwa. Padahal arti dari *due process of law* ini lebih luas dari sekedar penerapan hukum atau perundang-undangan secara formil.⁵³

Pernahaman tentang proses hukum yang adil dan layak mengandung pula sikap batin penghormatan terhadap hak-hak warga masyarakat meski ia menjadi pelaku kejahatan, namun kedudukannya sebagai manusia memungkinkan dia untuk mendapatkan hak-haknya tanpa diskriminasi. Paling tidak hak-hak untuk didengar pandangannya tentang peristiwa yang terjadi, hak didampingi penasehat hukum dalam setiap tahap pemeriksaan, hak memajukan pembelaan dan hak untuk disidang di muka pengadilan yang bebas dan dengan hakim yang tidak memihak. Konsekuensi logis dari dianutnya proses hukum yang adil dan layak tersebut ialah sistem peradilan pidana selain harus melaksanakan penerapan hukum acara pidana sesuai dengan asas-asasnya, juga harus didukung oleh sikap batin penegak hukum yang menghormati hak-hak warga masyarakat.

⁵³Muladi, *Hak Asasi Manusia Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1997, hlm. 62.

Kebangkitan hukum nasional mengutamakan perlindungan hak asasi manusia dalam sebuah mekanisme sistem peradilan pidana. Perlindungan hak-hak tersebut diharapkan sejak awal sudah dapat diberikan dan ditegakkan. Penegakan hukum berdasarkan undang-undang tersebut memberikan kekuasaan kehakiman yang bebas dan bertanggung jawab. Namun semua itu hanya terwujud apabila orientasi penegakan hukum dilandaskan pada pendekatan sistem, yaitu mempergunakan segenap unsur di dalamnya sebagai suatu kesatuan dan saling interrelasi dan saling mempengaruhi satu sama lain.

5. Tugas dan Wewenang Penuntut Umum

Pengertian Jaksa dan Penuntut Umum diatur dalam Pasal 1 angka 6 huruf a dan huruf b KUHAP, yang menentukan sebagai berikut:

- a) Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk bertindak sebagai Penuntut Umum serta melaksanakan Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b) Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk melakukan Penuntutan dan melaksanakan penetapan Hakim.

Pasal 1 angka 7, yang menentukan sebagai berikut: “Penuntut adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di Sidang Pengadilan”.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan juga memberikan pengertian mengenai Jaksa, Penuntut Umum, dan

Penuntutan pada Pasal 1 angka 1 yang berbunyi sebagai berikut: “Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dan peaksana Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang”.

Pasal 1 angka 2 yang menentukan sebagai berikut: “Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk melakukan Penuntutan dan melaksanakan penetapan Hakim”.

Pasal 1 angka 3 yang menentukan sebagai berikut: “Penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara ke Pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Hukum Acara Pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di Sidang Pengadilan”.

Berdasarkan pengertian di atas, secara garis besar kewenangan Jaksa adalah: sebagai Penuntut Umum dan sebagai Eksekutor, sedangkan kewenangan Penuntut Umum adalah Melakukan Penuntutan dan Melaksanakan Penetapan Hakim.⁵⁴

Dalam hal tugas dan kewenangan Penuntut Umum tertuang dalam Pasal 30 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menentukan:

- (1) Dibidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Melakukan penuntutan;

⁵⁴Leden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana (Penyelidikan & Penyidikan, Bagian Pertama)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 188-189.

- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. Melakukan penyelidikan terhadap Tindak Pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan Penyidik.

Dalam Pasal 14 KUHAP juga tercantum jelas mengenai tugas dan kewenangan Jaksa Penuntut Umum, yaitu menentukan:

- a. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dan Penyidik atau Penyidik Pembantu;
- b. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 Ayat (3) dan Ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari Penyidik;
- c. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan, atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan ke Penyidik;
- d. Membuat Surat Dakwaan;
- e. Melimpahkan perkara ke Pengadilan;
- f. Menyampaikan pemberitahuan kepada Terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada Terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
- g. Melakukan Penuntutan;
- h. Menutup perkara demi kepentingan hukum;
- i. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai Penuntut Umum menurut ketentuan Undang-Undang ini; dan
- j. Melaksanakan penetapan Hakim.

BAB III

BENTUK KERJASAMA ANTARA PEMERINTAH DAERAH DENGAN KEJAKSAAN DALAM PEMUNGUTAN TUNGGAKAN PAJAK DAERAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemungutan Pajak Daerah Kabupaten/Kota

1. Pengaturan Perundang-Undangan Mengenai Pemungutan Pajak Daerah

Penarikan pajak daerah di Indonesia telah mulai diterapkan sejak jaman kolonial. Peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemerintahan Daerah setelah Indonesia merdeka tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Peraturan tentang penetapan aturan-aturan pokok mengenai Pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam undang-undang ini pungutan sudah secara jelas tercantum dalam Pasal 37 bahwa pendapatan daerah bersumber dari pajak daerah, termasuk juga retribusi, hasil perusahaan daerah, pajak Negara yang diserahkan kepada daerah dan lain-lain sebagai salah satu sumber penerimaan asli daerah, pada masa ini belum ada peraturan perundangan yang secara spesifik mengatur pemungutan pajak daerah.

Sejarah pengaturan pajak daerah ditandai dengan beragamnya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sejak masa kemerdekaan, peraturan perundangan yang mendasari pemungutan Pajak Daerah adalah sebagai berikut. *Pertama*, Undang-

Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah; *kedua*, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; *ketiga*, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; dan *keempat*, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah merupakan undang-undang yang pertama dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Pasal 14 menyebutkan Daerah Tingkat II (sekarang disebut Daerah Kabupaten/Kota), diberi wewenang memungut sejumlah jenis pajak daerah yaitu: pajak atas pertunjukkan dan keramaian umum; pajak atas reklame sepanjang tidak diadakan dengan memuatnya dalam majalah atau warta harian, pajak anjing, pajak atas izin penjualan atau pembikinan petasan dan kembang api, pajak atas izin penjualan minuman yang mengandung alkohol, pajak atas kendaraan tidak bermotor, pajak atas izin mengadakan perjudian, pajak atas tanda kemewahan mengenai luas dan penghiasan kubur, pajak karena berdiam di suatu daerah lebih dari 120 hari dalam satu Tahun pajak, kecuali untuk perawatan di dalam rumah sakit, dan juga atas penyediaan rumah lengkap dengan perabotnya untuk diri sendiri atau keluarganya selama lebih dari 120 hari dari suatu Tahun pajak, semua itu tanpa bertinggal tetap di daerah itu, dengan ketentuan, bahwa mereka yang berdiam di luar daerahnya guna menjalankan tugas yang

diberikan oleh negara atau daerah, tidak boleh dikenakan pajak dimaksud, pajak atas milik berupa bangunan serta halamannya yang berbatasan dengan jalan umum di darat atau di air, atau yang terletak di sekitarnya, dan juga atas milik berupa tanah kosong yang berbatasan atau yang mempunyai jalan ke luar pada jalan-jalan tersebut, pajak atas milik berupa bangunan serta keturutannya atau tanah kosong yang terletak dalam bagian tertentu dari daerah, pajak mana dipungut tiap-tiap Tahun untuk paling lama 30 Tahun atas dasar sumbangan yang layak guna pembiayaan pekerjaan yang diselenggarakan oleh atau dengan bantuan daerah dan yang menguntungkan milik-milik tersebut, pajak atas milik berupa bangunan serta halamannya yang berbatasan dengan jalan umum di darat atau di air atau dengan lapangan, atau pajak atas tanah yang menurut rencana bangunan daerah yang telah disahkan akan dipergunakan sebagai tanah bangunan dan terletak dalam lingkungan yang ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pajak sekolah yang semata-mata diperuntukkan membiayai pembangunan rumah sekolah rendah untuk pelajaran umum dan pembelian perlengkapan pertama, dan *Opsen* atas pokok pajak daerah tingkat atasannya sepanjang memungkinkan pemungutan *opsen* itu diberikan dalam peraturan pajak daerah tingkat ini.

Pada Tahun 1956 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Perimbangan Keuangan

1957. Dalam Pasal 3 Ayat (1) Pajak Negara yang ada, tersebut di bawah ini, dinyatakan sebagai pajak-daerah: Pajak *verponding* (*Ordonansiverponding* 1928), pajak *verponding* Indonesia (*Ordonansi verponding* Indonesia), pajak rumah tangga (*Ordonansi pajak rumah tangga* 1908), pajak kendaraan bermotor (*Ordonansi PKB* 1934), pajak jalan (*Ordonansi pajak jalan* 1942), pajak potong (*Ordonansi pajak potong* 1936), pajak kopra (*Undang-Undang Indonesia Timur Nomor 16 Tahun* 1949), dan pajak pembangunan (*Undang-Undang pajak pembangunan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun* 1947).

Pada Tahun 1983, Pemerintah melakukan pembaharuan pajak (*tax reform*). Reformasi merupakan suatu hal yang penting. Menurut Deden Sumantry reformasi perpajakan sebagai perlindungan hukum yang seimbang antara wajib pajak dengan *fiscus*, namun kebijakan reformasi pajak yang dilakukan tidak menyentuh kebijakan pajak daerah, dengan demikian ketentuan tentang pajak daerah masih menggunakan aturan produk orde lama.⁵⁵

Menurut Fuad Bawazier bahwa Pajak adalah sumber terpenting penerimaan negara dan oleh karena itu reformasi pajak harus dilaksanakan secara obyektif dengan target dan sasaran yang jelas. Reformasi pajak juga

⁵⁵Deden Sumantry, "Reformasi Perpajakan sebagai Perlindungan Hukum yang Seimbang Antara Wajib Pajak dengan Fiscus Sebagai Pelaksanaan Terhadap Undang-Undang Perpajakan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 8 No. 1 April 2011, Jakarta: Kemenkumham RI, 2011, hlm. 13.

harus memperhatikan aspek keadilan, daya saing ekonomi, kemudahan dan kelancaran dalam pelaksanaan, serta dengan biaya yang efisien.⁵⁶

Reformasi terhadap ketentuan pajak daerah baru dilakukan oleh Pemerintah pada Tahun 1997. Pemerintah menerbitkan dan melaksanakan serangkaian undang-undang perpajakan yang telah dilaksanakan pada Tahun-Tahun sebelumnya, dan untuk pajak daerah ditetapkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Pemberlakuan undang-undang ini dengan pertimbangan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.

Pertimbangan lain diberlakukannya Undang-Undang Tahun 1997 termuat di dalam Penjelasan umum yaitu bahwa Undang-Undang Nomor 11 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah yang selama ini berlaku telah menyebabkan Daerah berpeluang untuk memungut banyak jenis pajak, beberapa di antaranya mempunyai biaya administrasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan hasilnya dan atau hasilnya tidak memadai. Terdapat beberapa jenis pajak yang tidak memadai untuk di pungut Daerah karena tumpang tindih dengan pajak lain dalam arti

⁵⁶Fuad Bawazier, "Reformasi Pajak di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 8 No. 1 April 2011, Jakarta: Kemenkumham RI, 2011, hlm. 2.

terdapat pajak lain untuk jenis objek yang sama, menghambat efisiensi alokasi sumber ekonomi, bersifat tidak adil, atau tidak benar-benar bersifat pajak, tetapi bersifat retribusi.

Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi daerah Tahun 1997 menyebutkan bahwa Jenis Pajak Daerah Tingkat II terdiri dari: Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Undang-undang masih membuka kemungkinan untuk diadakannya jenis pajak daerah baru hal itu termuat di dalam Pasal 3 mengamanatkan bahwa dengan Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan jenis pajak selain yang ditetapkan pada Ayat (1) dan Ayat (2) yang memenuhi kriteria bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi, objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum, potensinya memadai, tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif, memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat, menjaga kelestarian lingkungan.

Ketentuan tersebut sepertinya membuka untuk adanya jenis pajak daerah baru, namun sejatinya jelas terlihat bahwa keharusan keberadaan peraturan pemerintah sebagai wadah bagi jenis pajak daerah baru yang akan diterapkan mengindikasikan adanya suatu upaya pemerintah pusat untuk mempersulit daerah untuk berkreasi memungut jenis pajak daerah yang baru. Tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa Undang-Undang Pajak

daerah 1997 telah menutup kemungkinan bagi daerah untuk dengan inisiatif sendiri memberlakukan jenis pajak daerah baru.

Menurut Fuad Bawazier yang mengemukakan:

Kebijakan perpajakan Tahun 1997 telah kehilangan arah dan salah sasaran yang ingin dicapai dan bersifat asal-asalan dan sekedar mengikuti trend politik dalam era reformasi. Banyak yang berpendapat bahwa perubahan yang terjadi lebih dilatarbelakangi oleh motif politik atau sekedar cara untuk memperpanjang jabatan. Salah satu contoh yaitu dengan adanya ambisi menambah jumlah NPWP dari di bawah 1 juta menjadi minimal 10 juta padahal penambahan NPWP tidak otomatis menambah WP.⁵⁷

Kebijakan tersebut di atas tentunya tidak akan lepas dari kebijakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang berlaku pada saat itu yaitu pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa prinsip otonomi yang dipakai bukan lagi “Otonomi yang riil dan seluas-luasnya” tetapi “Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab”. Istilah “seluas-luasnya” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah. Hakekatnya Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana

⁵⁷*Ibid.*, hlm. 16.

untuk mencapai kesejahteraan Rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab.

Kesimpulan yang dapat diambil dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa ini adalah bahwa Pemerintah Daerah (Daerah Tingkat II) adalah merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Hal itu dapat terlihat dari bunyi Pasal 79 yang menegaskan bahwa Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya, kemudian dalam Pasal 80 bahwa Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah adalah Penguasa Tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang.

Ketentuan Pasal tersebut sama dengan materi Pasal 44 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang menentukan bahwa kedudukan Kepala daerah adalah sebagai alat Pemerintah Pusat. Sebagai alat Pemerintah Pusat Kepala Daerah memegang pimpinan kebijaksanaan politik di daerahnya, menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di Daerah, melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintah Daerah; dan menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat. Mendasarkan pada bunyi pasal tersebut praktis sebetulnya pada masa ini tidak ada otonomi daerah dalam arti yang sesungguhnya.

Krishna D. Durumurti berpendapat bahwa pada masa pemerintahan orde baru kekuasaan politiknya menjadi totaliter pada diri Suharto dan DPR dibawah pengaruh Suharto. Daerah otonom yang ditentukan oleh DPR dalam undang-undang bukanlah daerah yang otonom karena daerah tidak memiliki otonominya.⁵⁸

Seiring dengan gerakan reformasi yang menentang pemerintahan Suharto, maka paradigma tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah juga mengalami perubahan yang sangat mendasar. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai norma pelaksanaan otonomi daerah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dikatakan terjadi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dikarenakan semangat yang dibawa di dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah otonomi yang seluas-luasnya. Otonomi bukan lagi sekedar merupakan kewajiban pemerintah daerah sebagaimana digariskan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 namun merupakan hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.

Pasal 32 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Norma pertanggungjawaban ini lah yang pada akhirnya memunculkan

⁵⁸Krishna D. Durumurti, "Hukum Pajak atau Hukum dan Pajak, Refleksi Hukum", *Jurnal Ilmu*, Edisi Oktober 2010, Salatiga: Fakultas Hukum UKSW, 2010, hlm. 148.

dominasi legislatif di daerah yang pada akhirnya memunculkan suasana yang kurang harmonis antara eksekutif dan legislatif.

Dominasi legislatif yang *notabene* adalah merupakan lembaga politik, maka jelas bahwa norma sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik. Menurut Edy Kastro, dalam hubungan tolak tarik antara politik dan hukum maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena sub sistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Karena lebih kuatnya konsentrasi energi dari politik maka menjadi beralasan adanya konstataasi bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia dintervensi oleh politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya tetapi juga dalam implementasinya.⁵⁹

Dominasi legislatif yang terjadi sejalan dengan prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang sebagaimana termuat di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di antaranya adalah bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas dan pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

⁵⁹Edy Kastro, "Hubungan Kausalitas Antara Politik dan Hukum", *Jurnal Hukum*, Vol. VII. No. 1, Edisi Januari 2009, Palembang: PPS Universitas Sriwijaya, 2009, hlm. 34.

Pengaturan di bidang keuangan daerah Pasal 79 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memuat ketentuan bahwa pajak daerah adalah salah satu sumber PAD. Ketentuan Pasal 82 menegaskan bahwa Pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang, penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang memberikan ketentuan tambahan di dalam Pasal 58 yang secara garis besar menegaskan bahwa Perda pajak daerah berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang, maka di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 batasan seperti itu tidak ditemukan. Ketentuan Pasal 82 menegaskan bahwa Pajak dan retribusi Daerah ditetapkan dengan undang-undang dan penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bunyi pasal tersebut terkesan bahwa secara normatif ada keleluasaan bagi daerah untuk melakukan pemungutan pajak daerah.

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perubahan kebijakan yang mendasar tercantum di dalam Pasal 2 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis pajak Kabupaten/Kota selain yang ditetapkan dalam Ayat (2). Perubahan mendasar dapat diketahui dengan adanya amanat untuk adanya jenis perda baru pada masa Undang-Undang

Nomor 18 Tahun 1997 harus dalam bentuk Peraturan Pemerintah, namun dalam perubahannya perda baru dapat dikeluarkan cukup dengan perda. Kebijakan perpajakan daerah pada Tahun 2000 ini dapat dikatakan searah dan sejalan dengan arah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan di bidang keuangan daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Kehadiran Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 telah menimbulkan angin segar bagi daerah dan memunculkan harapan untuk adanya kesempatan bagi daerah menggali sumber pendapatan secara optimal. Namun dalam kenyataannya keleluasaan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang digariskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan keleluasaan menggali sumber pajak daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 telah memunculkan efek yang tidak diharapkan.

Saat ini yang terjadi adalah adanya *euforia* otonomi, namun *euforia* itu tidak dibarengi dengan dibangunnya etos kerja dan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pengambil kebijakan yang sebelumnya berada dalam suasana dan pola pikir yang sentralistik dalam suasa seperti ini menjabaran pelaksanaan otonomi cenderung diartikan menurut kepentingannya sendiri. Kebebasan daerah untuk menggali potensi pendapatan daerah melalui pajak daerah dalam banyak hal telah menimbulkan permasalahan di antaranya adalah adanya pemungutan ganda, ekonomi biaya tinggi dan disinvestasi di daerah.

Pengujian peraturan daerah adalah menjadi kewenangan Pusat namun demikian hendaknya kewenangan tersebut tidak menjadi jalan bagi Pusat untuk superioritas kekuasaan atas Pemerintah Daerah dan hukum-hukum lokal yang di agregasi ke dalam Peraturan daerah.⁶⁰ Pembatalan Perda dan Peraturan Kepala Daerah mau pun bentuk yang lain merupakan keniscayaan dalam mewujudkan peran dan fungsi hukum dalam menopang proses pembangunan.⁶¹

Melalui serangkaian kontroversi, maka dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, namun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penggantinya ternyata masih juga menuai pro-kontra.

Daerah dalam penyelenggaraan otonomi, mempunyai beberapa hak dan salah satunya adalah hak untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah (Pasal 21.e), pajak daerah adalah salah satu sumber pendapatan asli daerah (Pasal 157.a), namun begitu, meski daerah berhak memungut pajak daerah di dalam Pasal 158 terdapat suatu ketentuan

⁶⁰Fatkhurohman, "Implikasi Pembatalan Perda Terhadap Ketepatan Proporsi Teori Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan di Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.13 No. 1 Januari 2013, Purwokerto: Fakultas Hukum Unsoed, 2013, hlm. 17.

⁶¹Jazim Hamidi, "Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)", *Jurnal Hukum*, Vol. 18, No. 3, Juli 2011, Malang: Fakultas Hukum Unibraw, 2011, hlm. 336.

bahwa pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain diluar yang telah ditetapkan undang-undang. Ketentuan tentang pajak daerah diatur lebih lanjut di dalam Pasal 185 bahwa rancangan Perda pajak daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Selain itu menurut ketentuan Pasal 189 proses penetapan rancangan Perda yang berkaitan dengan pajak daerah, harus dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan.

Ketentuan tersebut di atas, menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berupaya mengeliminir permasalahan yang terjadi terkait dengan banyaknya pungutan di daerah sebagai akibat adanya keleluasaan daerah dalam memungut pajak daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 meski secara normatif tidak menghapus wewenang daerah untuk memungut pajak sebagaimana digariskan di dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, akan tetapi dengan diberlakukannya ketentuan tentang mekanisme evaluasi terhadap peraturan daerah, maka semua perda yang berkaitan dengan pungutan harus mengikuti aturan yang telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di samping dapat meredam disharmoni yang terjadi antara eksekutif dan legislatif juga telah menyambung lagi jalur koordinasi antara Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Selain itu amanat yang dicantumkan terkait dengan mekanisme pemberlakuan

pungutan daerah dapat mengeliminir terjadinya ekonomi biaya tinggi akibat banyaknya pungutan yang dilakukan di daerah.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diuraikan di muka dapat diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Tanggal 18 Agustus 2009, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah menyetujui dan mengesahkan Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (RUU PDRD) menjadi undang-undang, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Perubahan tersebut dilakukan untuk menyesuaikan dengan arah kebijakan tentang pemungutan pajak daerah juga mengalami perubahan.

Beberapa pertimbangan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, perlu dilakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif, selain itu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-

Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, perlu disesuaikan dengan kebijakan otonomi daerah.

Pemberlakuan Undang-undang PDRD bertujuan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi, meningkatkan akuntabilitas daerah dalam penyediaan layanan dan penyelenggaraan pemerintahan. Jangkauan lain yang akan dicapai adalah dalam rangka memperkuat otonomi daerah, memberikan kepastian bagi dunia usaha mengenai jenis-jenis pungutan daerah.

Penjelasan Umum Undang-undang PDRD menyebutkan bahwa pengaturan kewenangan perpajakan dan retribusi yang ada saat ini kurang mendukung pelaksanaan otonomi Daerah. Pemberian kewenangan yang semakin besar kepada Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat seharusnya diikuti dengan pemberian kewenangan yang besar pula dalam perpajakan dan retribusi. Basis pajak kabupaten dan kota yang sangat terbatas dan tidak adanya kewenangan dalam penetapan tarif pajak mengakibatkan Daerah selalu mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pengeluarannya.

Kebijakan baru yang tertuang di dalam UU PDRD Tahun 2009 yaitu adanya penambahan 4 (empat) jenis pajak daerah yaitu 1 (satu) jenis pajak provinsi dan 3 (tiga) jenis pajak kabupaten/kota. Secara keseluruhan dengan adanya penambahan tersebut maka terdapat 16 jenis pajak daerah, yaitu 5 jenis pajak provinsi dan 11 jenis pajak kabupaten/kota. Jenis pajak

provinsi yang baru adalah Pajak Rokok, sedangkan 3 jenis pajak kabupaten/kota yang baru adalah PBB Perdesaan dan Perkotaan, BPHTB, dan Pajak Sarang Burung Walet. Untuk kabupaten/kota ada penambahan 1 jenis pajak yaitu Pajak Air Tanah yang sebelumnya merupakan pajak provinsi.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 di dalamnya mengandung materi muatan yang sifatnya korektif terhadap Undang-Undang pajak daerah sebelumnya. Jika Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2000 memberi keluasaan untuk adanya jenis pajak daerah baru, maka Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 secara tegas telah menutup peluang tersebut. Dalam UU pajak daerah lama, tidak ada ketegasan sanksi bagi daerah yang berspekulasi tetap menerapkan pajak daerah meski perda telah dibatalkan, maka di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 terhadap pelanggaran ketentuan Undang-Undang pajak, maka akan terkena sanksi. Penjelasan Umum Undang-Undang menyebutkan sanksi berupa penundaan dan/atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil atau restitusi.

Permasalahan yang muncul di daerah dengan pembelakuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah yang terkait dengan “pendaerahan” PBB P2 dan BPHTB. Meski kedua jenis pajak tersebut di daerahkan dengan masa peralihan yang cukup, namun di dalam implementasinya banyak menemui kendala dan kendala utama yang

dihadapi oleh daerah (kabupaten/kota) adalah yang berkenaan dengan perbedaan tatacara penghitungan PBB P2.

Mekanisme penghitungan PBB yang terdapat di dalam Pasal 6 (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang PBB) berbeda dengan mekanisme yang terdapat di dalam Pasal 79, Pasal 80 dan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan jika dibandingkan maka hasil akhir penghitungan akan menunjukkan bahwa jumlah PBB yang harus dibayar jika menggunakan norma Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 cenderung lebih besar. Hal ini yang memunculkan keengganan wajib pajak daerah untuk membayar pajak.

Kebijakan perpajakan yang baik pada dasarnya akan berpengaruh terhadap kepatuhan wajib pajak. Dalam satu sistem yang menekankan keaktifan wajib pajak, maka kepatuhan perpajakan sangat diperlukan. Kepatuhan pajak (*Tax compliance*) dalam kaitannya dengan Wajib Pajak, dapat didefinisikan sebagai perilaku Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Perilaku tersebut sangat dipengaruhi oleh motivasi. Menurut Budiarmanto, biasanya motivasi akan berpengaruh terhadap intensitas perilaku (termotivasi, tanpa motivasi, dan apatis), dan kesesuaian dengan tujuan perilaku (efektif, tidak efektif).

Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan bahwa Pemerintah Daerah sebagai pelaksana otonomi daerah memiliki keterbatasan wewenang dalam mengimplementasikan pengelolaan pajak daerah sebagai

sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan harus tunduk pada aturan yang sudah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu adanya problematika berupa kurangnya kewenangan daerah dalam mengelola pajak daerah terlihat dengan adanya kewajiban evaluasi terhadap perda pajak daerah yang akan dibuat oleh pemerintah daerah.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemungutan Pajak Daerah Kabupaten/Kota

Sebagai daerah otonom, maka setiap kabupaten mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Merujuk pada ketentuan Pasal 18 Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Meski sebagai daerah yang sudah dinyatakan sebagai daerah otonom namun di dalam pelaksanaannya tetap mengacu pada ketentuan yang digariskan oleh Pemerintah Pusat. Penyusunan instrumen penyelenggara pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dilaksanakan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat daerah sebagaimana telah dicabut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, yang dimaksud dengan Perangkat daerah kabupaten adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan

pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Ketentuan Pasal 11 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah dicabut melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pada Pasal 1 angka 30, Pasal 1 angka 38, Pasal 1 angka 47 sampai dengan angka 49, Pasal 245 sepanjang terkait dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 279, Pasal 285 Ayat (2) huruf a angka 1 sampai dengan angka 4, Pasal 288 sampai dengan Pasal 291, Pasal 296, Pasal 302, Pasal 324, dan Pasal 325 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, mengamanatkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka daerah memiliki urusan yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Ketentuan Pasal 14 Ayat (2) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut maka Pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksana dalam bentuk peraturan pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah. Mengingat bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 adalah sebagai pelaksana dari Undang-undang maka materi muatan peraturan pemerintah hanya bersifat penjabaran dari undang-undang khususnya Pasal 14.

Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan yang meliputi: urusan kelautan dan perikanan; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; pariwisata; industri; perdagangan; dan ketransmigrasian. Prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, bahwa pemerintah daerah wajib memperhatikan ketiga peraturan perundangan sebagaimana tersebut di atas, di samping peraturan perundangan yang lain. Jika dicermati maka urusan yang terkait dengan pajak daerah tidak diatur secara khusus di dalam ketiga peraturan perundangan tersebut. Ketentuan yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pajak daerah hanya disebutkan sebagai salah satu sumber PAD. Jika dicermati maka di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, pajak daerah juga tidak jelas masuk dalam lingkup kewenangan lembaga

yang mana dan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 urusan pajak daerah tidak jelas masuk dalam urusan tingkatan yang mana. Jika dicermati lebih mendalam maka mestinya urusan pajak daerah merupakan urusan wajib Pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari urusan otonomi daerah.

Urusan pajak daerah meskipun menjadi urusan daerah, namun semua peraturan perundangan pemerintahan daerah dan pajak daerah yang pernah ada selalu mengamanatkan bahwa pengaturan pajak daerah wajib mendapat pengesahan dari Pemerintah Pusat, dan sebelum diberlakukan wajib melalui proses evaluasi dari Pusat atau pemerintahan yang lebih tinggi, selain itu mekanisme pengawasannya menggunakan pengawasan preventif dan represif. Akibat dari mekanisme pengawasan preventif dan represif tersebut, maka campur tangan pemerintah pusat dalam penyusunan dan implementasi peraturan daerah tentang pajak daerah menjadi tidak dapat dihindari. Untuk campur tangan pemerintah di dalam proses penyusunan perda sudah jelas termuat di dalam peraturan perundangan, sedangkan campur tangan Pemerintah Pusat yang terkait dengan pelaksanaan perda pajak daerah adalah sebagai berikut. *Pertama*, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Sistem dan Prosedur Administrasi Pajak Daerah, Retribusi Daerah Dan Penerimaan Pendapatan Lain-Lain; *kedua*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 Tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah; *ketiga*, Keputusan Menteri Dalam Negeri

Nomor 41 Tahun 2001 Tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah; *keempat*, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2002 Tentang Pedoman Alokasi Biaya Pemungutan Pajak Daerah; *kelima*, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2002 Tentang Alokasi Biaya Pemungutan Pajak Daerah Bagi Tim Pembina Pusat; dan *keenam*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.

Ada penambahan fungsi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang menangani fungsi pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset daerah sebagaimana disebutkan dalam lampiran Permendagri, yaitu: *pertama*, Penyusunan kebijakan pelaksanaan pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan PBB perkotaan/pedesaan; *kedua*, pendataan, penilaian dan penetapan PBB per- kotaan/pedesaan; *ketiga*, pengolahan data dan informasi Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan PBB perkotaan/pedesaan; *keempat*, pelayanan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan PBB perkotaan/pedesaan; *kelima*, penagihan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPH- TB) dan PBB perkotaan/pedesaan; dan *keenam*, pengawasan dan penyelesaian sengketa pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan PBB perkotaan/pedesaan; dan pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi.

Data tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam rangka pelaksanaan perda tentang pajak daerah ternyata Pemerintah Pusat masih melakukan campur tangan dalam penentuan kebijakan pengelolaan pajak daerah. Mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dimana di dalam ketentuan umumnya menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mendasarkan pada norma tersebut, maka Pemerintah Daerah tidak mempunyai kewenangan untuk menolak apalagi tidak menjalankan amanat yang telah digariskan semua demi keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

Menyikapi kebijakan yang telah digariskan oleh Pemerintah Pusat baik dalam bentuk undang-undang atau peraturan pemerintah maupun peraturan menteri atau keputusan setingkat menteri yang terkait dengan wewenang pengelolaan pajak daerah, maka daerah hanya melakukan pensikapan berupa penyesuaian kebijakan. Memasuki masa pembaharuan pajak daerah tahun 1997 yang ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, maka daerah juga ikut menyesuaikan dengan melakukan perubahan/penggantian perda pajak daerah. Jenis pajak daerah yang sebelumnya bermacam-macam dan masih menggunakan produk hindia belanda sebagai bahan acuan, maka diganti dengan mengacu pada produk hukum nasional dan jenis pajak daerah yang diterapkan adalah Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak

Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Keadaan tidak berbeda dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka daerah juga cenderung mengikuti arahan dari Pusat. Informasi di lokasi penelitian menunjukkan tidak ada satupun kabupaten yang menerapkan jenis perda pajak daerah di luar yang ditentukan dalam Pasal 2 Ayat (2) yang menentukan adanya 7 (tujuh) jenis pajak kabupaten yang dapat dipungut, meski Ayat (3) membuka kemungkinan bagi daerah untuk meungut jenis pajak daerah yang lain.

Mendasarkan pada uraian tersebut di atas maka dapat diketahui bahwa wewenang pengelolaan pajak daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah berasal dari pelimpahan wewenang yang dimiliki oleh pusat. Amanat yang tertuang di dalam undang-undang pajak daerah yang berlaku menjadi kewajiban bagi daerah untuk melaksanakan secara bulat, namun demikian secara tegas di dalam undang-undang diamanatkan bahwa daerah mempunyai wewenang untuk membuat perda tentang pajak daerah, namun ketika daerah akan mengimplentasikan wewenang yang udah secara tegas diberikan oleh undang-undang tetap saja daerah mempunyai kewajiban untuk memperoleh pengesahan terlebih dahulu dari Pemerintah Pusat.

Kebijakan seperti tersebut di atas yang berlangsung secara terus menerus, memunculkan keengganan bagi daerah untuk menggali potensi pajak daerah di luar yang sudah ditentukan meski kemungkinan untuk menggali pajak daerah di luar yang sudah ditentukan dalam Undang-undang pernah dilakukan (Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000). Di lain pihak apabila dicermati pengaturan tentang pajak daerah di dalam undang-undang tentang Pemerintahan daerah, maka semakin terlihat bahwa ada keengganan dari pemerintah untuk melepas wewenang pengelolaan pajak daerah kepada pemerintah daerah. Kewajiban adanya evaluasi bagi perda pajak daerah oleh pemerintah pusat sampai dengan dikeluarkannya Peraturan/Keputusan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang pengawasan perda maupun pembentukan Tim yang terkait dengan mekanisme pemungutan pajak daerah menunjukkan bahwa pemerintah pusat enggan untuk menyerahkan sepenuhnya pengelolaan pajak daerah kepada daerah.

Ketentuan undang-undang pemerintah daerah menegaskan bahwa pajak daerah adalah salah satu sumber pendapatan asli daerah yang akan digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, namun sekali lagi jika kebijakan pemerintah pusat tetap seperti yang tercantum di dalam undang-undang pemerintahan daerah, maka pajak daerah tidak akan dapat diandalkan untuk digunakan sebagai penopang ekonomi daerah dalam rangka otonomi daerah.

Oleh karena itu maka pemerintah daerah dituntut untuk melakukan langkah-langkah strategis dalam mengoptimalkan pendapatan asli daerah yang bersumber dari pajak daerah tersebut guna untuk meningkatkan kemampuan fiskal daerah dan meningkatkan kemandirian daerah dalam melaksanakan tugas-tugas dan program-program penting daerah tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa kebijakan pengelolaan pajak daerah yang diterapkan oleh Pemerintah Pusat diimplementasikan dalam bentuk kebijakan pengawasan preventif dan represif dan adanya keharusan bagi daerah untuk mengimplementasikan wewenang pengelolaan pajak daerah sesuai dengan arahan dari Pemerintah Pusat mengindikasikan kebijakan pengelolaan pajak daerah belum menunjukkan arah kepada pelaksanaan otonomi daerah yang sebenarnya.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara jelas menyebutkan bahwa dalam rangka mengalokasikan sumber daya nasional secara lebih efisien, Pemerintah memberikan kewenangan kepada Daerah untuk memungut Pajak dan Retribusi dengan penguatan melalui restrukturisasi jenis Pajak, pemberian sumber-sumber perpajakan Daerah yang baru, penyederhanaan jenis Retribusi, dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Dalam hal ini pemerintah kabupaten kota di berikan kewenangan untuk mengelola beberapa jenis pajak daerah antara lain:

- a. Pajak Bumi dan Bangunan-Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2)
- b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
- c. Pajak Barang dan Jasa Tertentu yang terdiri dari :
 1. Makanan dan/atau Minuman;
 2. Tenaga Listrik;
 3. Jasa Perhotelan;
 4. Jasa Parkir; dan
 5. Jasa Kesenian dan Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Air Tanah
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
- g. Pajak Sarang Burung Walet
- h. Opsen Pajak Kendaraan Bermotor ; dan
- i. Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.

Keseluruhan jenis pajak yang dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota tersebut dibagi menjadi 2 jenis sistem pemungutan yaitu:

1. Perhitungan Pajak berdasarkan penetapan oleh fiskus (*Official Assesment System*)
 - a. Kewenangan menentukan jumlah pajak terutang adalah sepenuhnya menjadi wewenang pegawai pajak atau Fiskus
 - b. Wajib Pajak bersifat Pasif hanya menunggu pemberitahuan berapa pajak yang dibebankan kepadanya

- c. Pajak terutang ketika sudah dikeluarkannya Surat Ketetapan Pajak oleh Fiskus
 - d. Yang termasuk dalam official Assasment dalam pajak daerah kabupaten/kota adalah pajak air tanah, Pajak Bumi Bangunan (PBB-P2) , pajak reklame, opsen Pajak Kendaraan Bermotor, Opsen bea balik nama kendaraan bermotor.
2. Perhitungan pajak berdasarkan perhitungan sendiri oleh wajib pajak (*Self Assesment System*)
- a. Kewenangan menentukan jumlah pajak terutang adalah sepenuhnya menjadi kewenangan wajib pajak, sehingga dalam system ini wajib pajak yang menghitung, melaporkan, membayar
 - b. Wajb pajak bersifat aktif sehingga wjib pajak mengetahui bepa biaya pajak yang ia tanggung dengan objek pajak yang diperjanjikan, aktif karena wajib pajak diberikan kepercayaan oleh negara untuk mendaftarkan diri, menghitung jumlah pajak, dan menyampaikan Surat Pemberitahuan.
 - c. Pajak terutang ketika wajib pajak sudah menyetorkan surat
 - d. Jenis pajak kabupaten/kota yang termasuk dalam *sistem self assasment* adalah:
 - a) BPHTB;
 - b) PBJT atas:
 - 1. Makanan dan/atau Minuman;
 - 2. Tenaga Listrik;

3. Jasa Perhotelan;
 4. Jasa Parkir; dan
 5. Jasa Kesenian dan Hiburan;
- c) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ; dan
 - d) Pajak Sarang Burung Walet.

Kewenangan dalam pemungutan pajak daerah Kabupaten/Kota tersebut kemudian dikelola oleh organisasi perangkat daerah yang mempunyai tugas dan fungsi pemungutan pajak daerah. Tahapan proses pemungutan pajak daerah ini dimulai dari pendataan atau pendaftaran objek pajak yang memenuhi persyaratan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian fiskus akan menetapkan besaran pajak terutang terhadap objek pajak yang bersifat *official assessment* dengan menerbitkan surat ketetapan pajak daerah yang kemudian jumlah pajak yang terdapat pada surat ketetapan tersebut akan di setorkan oleh wajib pajak ke rekening kas daerah. Untuk jenis pajak *self assessment* pada dasarnya wajib pajak diberikan kewenangan penuh untuk melaporkan secara mandiri pendapatan atau omset mereka kepada fiskus.

Namun fiskus juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap objek pajak tersebut yang selanjutnya fiskus akan melakukan tahapan pemeriksaan untuk menentukan apakah omset yang dilaporkan oleh wajib pajak tersebut masih dalam batas kewajaran atau tidak berdasarkan omset yang sebenarnya. Apabila dalam pemeriksaan fiskus kemudian menemukan pajak yang dibayarkan ada kekurangan maka

fiskus akan menerbitkan surat keterangan pajak daerah kurang bayar. Terhadap surat ketetapan yang telah diterbitkan oleh fiskus tersebut terdapat batasan waktu untuk jatuh tempo pembayaran yang harus dipenuhi oleh wajib pajak apabila batasan jatuh tempo yang telah ditetapkan tersebut wajib pajak masih belum melakukan pembayaran maka akan dikenakan sanksi bunga sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disini kemudian peranan fiskus dalam melakukan penagihan. Penagihan pajak adalah serangkaian tindakan agar penanggung pajak melunasi utang pajak dan biaya penagihan pajak dengan menegur penagihan atau memperingatkan, melaksanakan seketika dan sekaligus, memberitahukan surat paksa, mengusulkan pencegahan, melaksanakan penyitaan, melaksanakan penyanderaan, dan menjual barang yang telah disita dengan proses lelang.

Penagihan pajak daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah namun dalam proses pelaksanaannya kepala daerah dapat menunjuk pejabat untuk melakukan proses penagihan pajak daerah. Pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah dapat mengangkat dan memberhentikan juru sita pajak daerah. Juru sita pajak daerah adalah pelaksana tindakan penagihan yang meliputi penagihan seketika dan sekaligus, pemberitahuan surat paksa, penyitaan dan penyanderaan. Sehingga peranan juru sita pajak daerah sangatlah penting dalam penagihan tunggakan pajak yang dimiliki oleh wajib pajak di daerah.

Juru sita pajak daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya harus memenuhi beberapa kriteria persyaratan yaitu:

1. Berijazah serendah-rendahnya Sekolah Menengah Umum atau yang sederajat
2. Berpangkat serendah-rendahnya Pengatur Muda/ Golongan II / a
3. Sehat jasmani dan rohani
4. Mengikuti pendidikan atau pelatihan Juru sita Pajak
5. Jujur, bertanggung jawab, dan penuh pengabdian

Minimnya pelaksanaan pelatihan dan pendidikan juru sita pajak kemudian mengakibatkan banyak daerah Kabupaten/Kota belum memiliki juru sita pajak daerah sehingga rangkaian proses dalam penagihan tunggakan pajak daerah tidak dapat terlaksana dengan maksimal. Hal ini kemudian menyebabkan tingkat kepatuhan wajib pajak akan menurun mengingat hukuman yang akan didapat oleh wajib pajak apabila tidak membayarkan pajak menjadi lemah.

Pemerintah daerah kemudian mencari berbagai solusi dan inovasi untuk dalam menyelesaikan tunggakan-tunggakan pajak yang ada dengan melakukan kerjasama dengan pihak-pihak yang dianggap mampu untuk memberikan efek kepada wajib pajak agar segera melunasi tunggakan pajaknya. Kerjasama yang biasa dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu dengan menggandeng instansi kejaksaan yang ada di daerah masing-masing untuk melakukan penagihan. Pemerintah daerah akan membuat Nota Kesepahaman (MOU) yang kemudian dilanjutkan dengan perjanjian

kerjasama dalam penagihan tunggakan pajak daerah dengan instansi kejaksaan.

B. Bentuk Kerjasama Antara Pemerintah Daerah Dengan Kejaksaan Dalam Pemungutan Tunggakan Pajak Daerah Kabupaten/Kota Di Indonesia

DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota menjalin kerjasama dengan pihak eksternal dalam melaksanakan program-program atau inovasi yang ada. Kerjasama tersebut dilakukan dengan pihak Bank Pemerintah Daerah (BUMD), untuk pembayaran PBB, seperti membuka loket di tiap kecamatan, membuka stand pembayaran saat ada *event* di *Mall*, dan blusukan Bupati/Walikota serta pemberian sovenir bagi wajib pajak yang sudah membayar pajak daerah. Kerjasama tersebut juga dilakukan DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota bersama pihak Kepolisian, Satpol PP, dan Kejaksaan hal ini dilakukan ketika ada Operasi Gabungan (Opgab) sadar pajak terhadap wajib pajak yang bandel dan nakal, dan bila tidak ada tanggapan dari wajib pajak maka DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang selanjutnya diajukan Surat Kuasa Khusus (SKK) ke Kejaksaan untuk melakukan pemanggilan dan pemeriksaan terhadap Wajib Pajak yang bersangkutan. Bagi Masyarakat Kabupaten/Kota, peran DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota dalam beberapa tahun terakhir ini benar-benar dirasakan. Salah satu yang membuat masyarakat atau WP menjadi tahu tentang program DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota adalah keterlibatan media massa. Tidak hanya melalui media cetak, elektronik, dan *online* saja,

DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota juga aktif mensosialisasikan beragam programnya melalui media sosial, seperti *Facebook*, *twitter*, dan juga membuat *website* DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota. Hal ini dilakukan untuk mensosialisasikan program-program DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota, seperti *Launching* SPPT, pelaksanaan *Sunset Policy*, dan program kegiatan lainnya.

Selain untuk mengabarkan atau mensosialisasikan kepada masyarakat/WP, kerjasama dengan media massa ini juga dalam rangka membangun keterbukaan informasi publik. Selain kerjasama eksternal, kordinasi internal juga telah dilakukan oleh DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota sendiri. Yang mana hal ini tidak terlepas dari peran kepemimpinan dalam mengkordinasikan pegawai dalam mencapai tujuan dari organisasi DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota. Untuk kordinasi internal yang dilakukan oleh DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota selalu melaksanakan apel wajib dan rapat struktural yang diadakan setiap hari Selasa. Dalam apel dan rapat tersebut dipimpin langsung oleh kepala DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota, guna memberikan motivasi kepada pegawai atau bawahannya, kemudian mengevaluasi kegiatan atau program-program yang sudah berjalan, serta memberikan solusi terhadap masalah yang dihadapkan oleh DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota. Kemudian untuk mempermudah kordinasi dan komunikasi antara pimpinan DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota dengan pegawai juga dilakukan melalui media

komunikasi yaitu adanya grup *whatsapp* DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota. Kemudian untuk mengoptimalkan kinerja dari DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota juga dilengkapi dengan sarana dan prasarana. Gedung yang representatif sudah cukup baik karena dibuat sistem loket antriannya pun secara *online*. Walaupun lokasi kantor terbilang jauh dari jangkauan WP, tetapi dengan adanya kerjasama dengan Bank Pemerintah Daerah dan adanya Unit Pelaksana Teknis (UPT) di setiap kecamatan membuat masyarakat tidak perlu ke kantor DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota untuk melakukan pembayaran pajak daerah. Selain itu dalam memperlancar tugas-tugas dinas, khususnya penerimaan pajak daerah.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa kerjasama DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota dilakukan dengan pihak Bank Pemerintah Daerah (BUMD), untuk pembayaran PBB, seperti membuka loket di tiap kecamatan, membuka stand pembayaran saat ada *event* di *Mall*, dan blusukan Bupati/Walikota serta pemberian sovenir bagi wajib pajak yang sudah membayar pajak daerah. Kerjasama tersebut juga dilakukan DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota bersama pihak Kepolisian, Satpol PP, dan Kejaksaan.

Dalam penulisan ini kerjasama ini difokuskan pada bentuk kerjasama antara pemerintah daerah dengan Kejaksaan dalam pemungutan tunggakan pajak daerah Kabupaten/Kota. Hal ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pengkajian ini dilakukan dengan mengambil tiga sampel daerah yaitu Kota Cimahi, Kabupaten Bandung Barat dan Kota Bekasi. Ketiga daerah ini telah melakukan upaya penyelesaian melalui *MoU* dengan Kejaksaan Negeri setempat yang akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Kota Cimahi

Kerja sama Penagihan Pajak Daerah dilaksanakan sebagai tindak lanjut Perjanjian Kerja Sama antara Badan Pengelola Pendapatan Daerah Kota Cimahi dengan Kejaksaan Negeri Cimahi yang ditandatangani pada tanggal 8 Mei 2023. Penagihan Pajak Daerah bekerja sama dengan Kejaksaan Negeri Cimahi bertujuan untuk mendorong kepatuhan Wajib Pajak untuk memenuhi kewajibannya membayar piutang pajaknya serta untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor Pajak Daerah.⁶²

Kegiatan ini dilaksanakan juga dalam upaya mendorong pencapaian target Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya dari sektor PBB, PAT dan Pajak Restoran. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa daerah dituntut untuk memiliki kemandirian fiskal sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah. Adapun target Pajak Daerah

⁶²Pemerintah Daerah Kota Cimahi, Badan Pengelola Pendapatan Daerah Kota Cimahi, “Kerja Sama Penagihan Pajak Daerah Dengan Kejaksaan Negeri Cimahi”, diakses melalui <https://BAPPENDA.CIMAHIKOTA.GO.ID/Berita-Kerja-Sama-Penagihan-Pajak-Daerah-Dengan-Kejaksaan-Negeri-Cimahi.HTML>, Tanggal Akses 24 Desember 2024.

Kota Cimahi Tahun 2023 untuk PBB sebesar Rp. 55.250.000.000,-, PAT Rp. 18.577.006.326,- dan Reklame Rp. 3.090.000.000,-.

Wajib Pajak yang diundang ke Kantor Kejaksaan Negeri Cimahi yang beralamat di Jl. Sangkuriang No.103 Kota Cimahi adalah para Wajib Pajak *self assessment* yaitu PBB, Pajak Air Tanah (PAT) dan Pajak Reklame dengan jumlah ± 25 Wajib Pajak, yang sebelumnya telah dilakukan tahapan penagihan oleh Bappenda mulai dari pemberian himbauan dan/atau teguran terkait tunggakan pajaknya, namun hingga saat ini belum ditindaklanjuti atau belum mendapatkan respon dari Wajib Pajak.

Pemanggilan dilakukan 2 hari, dimana pada hari pertama, Rabu tanggal 14 Juni 2023 diundang sebanyak 12 Wajib Pajak (13 NOP) yang seluruhnya merupakan Wajib Pajak PBB. Sedangkan pada hari ke-2, Kamis tanggal 15 Juni 2023 diundang sebanyak 12 Wajib Pajak yang merupakan Wajib Pajak PBB, PAT dan Reklame. Penagihan diprioritaskan untuk piutang Pajak Daerah 5 (lima) tahun terakhir dengan potensi tunggakan yang akan ditagihkan sebesar Rp705.398.052,-.

Agenda kerja sama Bappenda dengan Kejaksaan Negeri Cimahi Tahun 2023 ini sebelumnya telah dilakukan kegiatan Penyuluhan Pajak Daerah di tingkat Kecamatan Cimahi Utara dan Kecamatan Cimahi Tengah, dilanjutkan dengan kegiatan Penagihan Pajak Daerah serta kedepan akan dilakukan kegiatan Pengawasan Bersama terhadap beberapa objek Pajak Daerah.

Kerja sama ini diharapkan akan terus berlanjut dan bahkan ditingkatkan agar kepatuhan Wajib Pajak semakin meningkat serta penerimaan PAD dapat optimal sebagai modal pembiayaan pembangunan daerah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Kota Cimahi.

2. Kabupaten Bandung Barat

Penagihan pajak daerah di Kabupaten Bandung Barat dilakukan oleh staf penagihan yang dibagi ke dalam delapan bidang perpajakan yang merupakan objek pajak daerah di Kabupaten Bandung Barat. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pajak Daerah, terdapat 8 (delapan) jenis pajak yang memiliki potensi untuk meningkatkan pendapatan daerah Kabupaten Bandung Barat, di antaranya Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir; dan Pajak Air Tanah.

Bahwa objek pajak yang memiliki tunggakan tertinggi adalah pajak hotel dan pajak restoran. Seperti yang diketahui bahwa kedua objek pajak tersebut dipungut melalui sistem *Self Assessment*. Menurut Kepala Bidang Pendapatan, DPPKAD Kabupaten Bandung Barat Hasanudin mengatakan, dengan adanya sistem pemungutan *self assesment* ini membuat pemerintah Kabupaten Bandung Barat harus dihadapkan pada kenyataan dengan masih banyak wajib pajak hotel yang membayar pajak dengan tidak jujur dan juga sering mengabaikan pelaporan yang harusnya dilakukan setiap bulan hingga

akhirnya menimbulkan tunggakan yang bahkan tidak kunjung diselesaikan hingga bertahun-tahun.

Menghadapi permasalahan ini DPPKAD Kabupaten Bandung Barat melakukan berbagai upaya di antaranya Pertama, melakukan Teguran yang dilakukan DPPKAD Kabupaten Bandung Barat apabila hingga waktu yang ditentukan oleh Bupati Bandung Barat, wajib pajak tidak kunjung melakukan pembayaran sejak diterbitkannya SKPD. Kendala yang timbul dari upaya ini adalah masih rendahnya sikap patuh Wajib Pajak terhadap surat teguran yang dikeluarkan oleh DPPKAD. Kedua, melakukan Pemasangan Spanduk pada Objek Pajak Daerah yang memiliki Tunggakan yang dilakukan apabila surat teguran diabaikan oleh Wajib Pajak. Maka dalam pelaksanaan pemasangan spanduk di lokasi objek pajak dilakukan oleh pegawai DPPKAD dibantu oleh pihak Satpol PP. Namun metode pelaksanaan upaya ini dinilai kurang efektif mengingat ditemukannya spanduk yang dicabut beberapa waktu kemudian setelah dilakukan pemasangan di lokasi tersebut. Selain itu tak jarang di tempat objek pajak daerah seperti Hotel, Restoran, Hiburan jarang ditemui pemilik objek dalam hal ini berperan sebagai Wajib Pajak, sehingga teguran biasanya hanya diterima pegawai yang bertugas di lokasi objek pajak tersebut.

Kedua upaya itu tidak membawakan hasil yang diinginkan karena wajib pajak itu membandel maka DPPKAD menggandeng Kejaksaan Negeri Bandung untuk ikut melakukan penagihan. Menurut Hasanudin selaku Kepala Bidang Pendapatan DPPKAD Bandung Barat, penagihan

yang dilakukan Kejaksaan Negeri Bandung dilakukan apabila tunggakan pajak dinilai tinggi dan wajib pajak tak kunjung menunjukkan itikad baik untuk membuat kesepakatan untuk membayar. Hasanudin menilai bahwa Wajib Pajak dinilai tidak takut karena penagihan baru dilakukan oleh pegawai DPPKAD Bandung Barat sehingga Hasanudin menilai kerja sama yang dilakukan bersama Kejaksaan dapat memberikan rasa takut kepada Wajib Pajak karena kewenangan Kejaksaan yang dapat melakukan penuntutan. Metode ini digunakan sebagai upaya terakhir, karena tujuan dari penegakkan pajak daerah berfokus dilakukannya pembayaran pajak maka hingga saat ini, Kabupaten Bandung Barat belum pernah melakukan hingga penyitaan objek pajak yang memiliki tunggakan. Kerja sama ini dinilai DPPKAD Kabupaten Bandung Barat sebagai suatu upaya yang efektif dalam menyelesaikan tunggakan pajak daerah.

Peran Kejaksaan Negeri Bandung dalam ikut menyelesaikan tunggakan pajak daerah Kabupaten Bandung Barat adalah sebagai mediator antara DPPKAD dan Wajib Pajak yang terutang sehingga menghasilkan suatu kesepakatan di antara keduanya. Kesepakatan yang dibuat antara lain meliputi keringanan dapat diberikan oleh DPPKAD agar Wajib Pajak terutang dapat melakukan pembayaran pajak daerah. Misalnya dengan pembayaran secara angsuran, atau perpanjangan masa waktu pembayaran. Setelah dilakukan mediasi hingga ditemukan kata sepakat maka Kejaksaan Negeri Bandung akan melakukan pengawasan kepada Wajib Pajak apakah

telah melaksanakan hasil mediasi dengan melakukan pembayaran atau tidak.

3. Kota Bekasi

Bentuk pengoptimalan penerimaan pajak daerah tahun 2019 yang dilakukan oleh Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota Bekasi yaitu telah melakukan berbagai upaya agar tunggakan pajak daerah oleh beberapa wajib pajak dapat dilunasi. Wewenang pemungutan pajak daerah di Kota Bekasi diatur berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 10 Tahun 2019 tentang Pajak Daerah yang meliputi 9 (sembilan) objek pajak yaitu Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Demi memberikan kemudahan pembayaran pajak, Pemerintah Kota Bekasi telah melakukan berbagai akses yang pertama mengenai kemudahan pembayaran pajak dapat dilakukan melalui Bank Jabar (BJB), beberapa bank swasta, dan *e-commerce* seperti Bukalapak, Traveloka dan Indomaret untuk dapat melakukan penerimaan setoran pajak secara *Online*. Selain itu Pembayaran juga dapat dilakukan melalui Bank/Pos Persepsi yang membuka loket hingga 24 jam bahkan termasuk hari Sabtu dan minggu yang terkoneksi oleh jaringan internet. Bank Persepsi dan Pos Persepsi menurut Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 40/PMK.04/2016 Tentang Pembayaran Dan/Atau Penyetoran Penerimaan Negara dalam Rangka Kepabeanan Dan Cukai Seca Elektronik adalah penyedia layanan

penerimaan setoran Penerimaan Negara sebagai *collecting agent* dalam Sistem Penerimaan Negara menggunakan surat setoran elektronik.

Kemudahan yang telah diberikan pemerintah Kota Bekasi untuk menyelesaikan piutang sebesar 439.249 miliar rupiah Menurut Kepala Bapenda Kota Bekasi, Aan Suhandha Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah sebagai berikut:

- a. Upaya yang pertama kali dilakukan adalah dengan menghimbau dan mengingatkan Wajib Pajak melalui surat teguran untuk melakukan penyetoran pajak sebelum batas akhir pembayaran ditetapkan oleh Pemerintah Kota Bekasi. Apabila telah melewati batas akhir pembayaran maka dikenakan denda sebesar 2% per bulan berikut dengan jumlah utang pajak;
- b. Selanjutnya upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan MoU dengan Kejaksaan Negeri Bekasi untuk membantu melakukan penagihan ke lokasi/alamat Wajib Pajak, apabila surat teguran yang telah dikeluarkan oleh Bapenda Kota Bekasi tidak dipatuhi atau direspons oleh Wajib Pajak.

Penyelesaian tunggakan pajak daerah yang dilakukan bersama dengan Kejaksaan Negeri Bekasi sebenarnya telah dilakukan sejak tahun 2018 dimana, Kejaksaan Negeri Bekasi berhasil mencapai pendapatan 100 miliar rupiah dari target 500 miliar rupiah untuk Pajak Bumi dan Bangunan dalam kurun waktu 1 bulan. Maka dengan terealisasi pendapatan tersebut maka dilakukan perpanjangan kerja sama melalui penandatanganan MoU antara Wali Kota Bekasi Dr. H. Rahmat Effendi dengan Kepala Kejaksaan Negeri Kota Bekasi yaitu Hermon Deskristo pada 27 Juni 2019 di Green Peak Hotel and Convention Bogor, Jawa Barat. Melalui MoU tersebut maka Bapenda Kota Bekasi dapat mengeluarkan Surat Kuasa Khusus (SKK) kepada Kejaksaan Negeri Bekasi yang ditujukan sebagai upaya dalam percepatan

penerimaan PAD dan efisiensi dan penagihan pajak daerah terutama Pajak Bumi Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

Sama dengan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat dengan Kejaksaan Negeri Bandung, MoU yang dibuat antara Kejaksaan Negeri Kota Bekasi dengan Bapenda Kota Bekasi adalah upaya penagihan yang memiliki tagihan/tunggakan Pajak Bumi Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang tinggi seperti perusahaan-perusahaan yang berlokasi di Kota Bekasi. Namun jikalau Pajak Bumi Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang berasal dari rumah-rumah masih digunakan upaya penagihan langsung oleh pegawai Bapenda dengan cara *door-to-door*. Namun tak jarang kontribusi Kejaksaan Negeri Kota Bekasi juga nilai kurang maksimal apabila masih terdapatnya wajib pajak bersikukuh tidak mau membayar. Apabila hal ini terjadi maka akan segera dilakukan penuntutan untuk masuk ke ranah pidana.

Dilihat dari kedua sampel tersebut, dapat dilihat bahwa Wajib Pajak dinilai belum memiliki kepatuhan dan kesadaran hukum untuk melakukan pembayaran pajak. Padahal pajak daerah yang dipungut Pemerintah Daerah ditujukan kembali untuk kepentingan umum seperti melakukan pembangunan. Namun tak kadang masyarakat beranggapan bahwa pajak menjadi beban yang dianggap dapat mengurangi kemampuan daya beli masyarakat dan ketidaktahuan masyarakat mengenai tujuan dari pajak

daerah, sehingga dilakukan suatu perlawanan berupa tidak melakukan pembayaran pajak sehingga yang justru menimbulkan adanya tunggakan.⁶³

Pemerintah Daerah juga tidak melakukan penyitaan sebagaimana yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa atau peraturan daerah setempat. Dengan adanya penyitaan suatu objek, maka dikhawatirkan hal tersebut justru akan membebankan masyarakat didalamnya. Misalnya masyarakat yang bekerja di objek pajak terkait tidak akan bekerja lalu mengurangi atau hilangnya omset karena objek disita, sehingga hal ini dapat mengurangi pendapatan Wajib Pajak yang justru menyulitkan Wajib Pajak untuk melakukan pembayaran utang pajak.

Melihat dari dua sampel yang telah diuraikan di atas dapat diketahui, instrumen penyitaan dengan surat paksa yang pada dasarnya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa bukan menjadi suatu pilihan utama yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan yang ada di daerah tersebut. Upaya DPPKAD Bandung Barat maupun Bapenda Kota Bekasi dalam meningkatkan pendapatan daerah berasal pajak daerah dengan menggunakan instrumen kerja sama dengan kejaksaan dinilai efektif.⁶⁴

Karena memiliki sasaran yang dicapai dalam kegiatan operasional tercapai. Kontribusi Kejaksaan dalam melakukan penyelesaian tunggakan

⁶³Pudyatmoko, *Pengantar Hukum Pajak Edisi IV*, Andi, Yogyakarta, 2007, hlm. 199.

⁶⁴Madjid, Olvi dan Lintje Kalangi, "Efektivitas Penagihan Pajak dengan Surat Teguran dan Surat Paksa Terhadap Penerimaan Pajak Penghasilan Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bitung," *Jurnal EMBA 478* Vol. 3, no. 4 (2015): hlm. 478-487.

pajak dinilai dapat meningkatkan pemasukan, karena rasa kepatuhan dan kesadaran hukum masyarakat timbul ketika adanya suatu rasa takut dimana keterlibatan Kejaksaan yang memiliki kewenangan melakukan penuntutan. Kejaksaan dinilai dapat menjembatani hubungan antara DPPKAD dan Bapenda sebagai pihak yang menyelesaikan tunggakan pajak dengan melakukan penagihan secara langsung kepada Wajib Pajak untuk membayar utang pajak diatas kesepakatan kedua belah pihak apabila sebelumnya baik teguran, surat peringatan lainnya tidak mendapatkan respons dari wajib pajak.

Kewenangan Kejaksaan dalam ikut serta melakukan penyelesaian tunggakan pajak berupa penegakan hukum pajak melalui sosialisasi, mediasi, pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan pemasukan dari pajak daerah didasari dengan Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, namun bentuk penyelesaian ini bertentangan dengan Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan yang sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada lembaga lain selain DPPKAD Kabupaten Bandung Barat dan Bapenda Kota Bekasi untuk melakukan penyelesaian tunggakan pajak. Selain itu, Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan hingga saat ini belum mengatur mengenai legalitas dari mediasi sebagai salah satu metode penyelesaian tunggakan pajak. Meskipun Kejaksaan dalam pelaksanaan penyelesaian tunggakan pajak tidak memiliki legalitas namun Kejaksaan dinilai efektif dapat meningkatkan pemasukan yang berasal dari tunggakan pajak daerah, karena

rasa kesadaran hukum dan kepatuhan masyarakat timbul ketika adanya suatu rasa takut dan malu. Kejaksaaan dinilai dapat menjembatani hubungan antara DPPKAD Kabupaten Bandung Barat dan Bapenda Kota Bekasi sebagai penagih pajak dengan masyarakat sebagai wajib pajak untuk membayar utang pajak.

Demi mendukung penyelesaian tunggakan wajib pajak di beberapa daerah khususnya Kabupaten Bandung Barat dan Kota Bekasi yang menggandeng Kejaksaaan dalam penyelesaian Tunggakan Pajak maka perlu dilakukan peningkatan sumber daya manusia di Dinas Pendapatan Pemerintah setempat serta melakukan penjabaran wewenang di kedinasan tersebut untuk memiliki juru sita di Dinas Pendapatan sehingga dapat melaksanakan mekanisme penyitaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya proses penagihan melalui penyitaan belum dengan benar dilakukannya dikarenakan kurangnya sumber daya manusia yang memadai. Selain itu, Wajib Pajak sebaiknya diberikan peringatan secara berkala perihal melakukan pelaporan dan pembayaran tunggakan pajak dengan terintegrasi media elektronik yang semakin maju, mudah dan telah digunakan oleh semua kalangan dalam masyarakat seperti *handphone* yang terhubung internet. Hal ini dapat mempermudah pegawai DPPKAD dan Bapenda dalam melakukan tugasnya untuk menagih pajak daerah. Terakhir perlu dibangun Warung Pajak di beberapa kelurahan sehingga Wajib Pajak tidak perlu menghabiskan waktu dan tenaga untuk membayar pajak di kantor pemerintah daerah yang jaraknya jauh dari lokasi

objek pajak atau alamat Wajib Pajak. Sebagai contoh, objek pajak hotel dan hiburan di Kabupaten Bandung Barat paling banyak berlokasi di Lembang, Kabupaten Bandung Barat. Maka demi kemudahan pembayaran, perlu dibangun warung pajak yang berlokasi di Lembang sehingga tidak perlu melakukan pembayaran pajak di Pemerintah Daerah yang berlokasi di Ngamprah yang memakan waktu satu jam dari Lembang.

BAB IV

KEABSAHAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DAN KEJAKSAAN DALAM PEMUNGUTAN TUNGGAKAN PAJAK DAERAH KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA

A. Kewenangan Kejaksaan Dalam Penagihan Utang Pajak Daerah Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan

Lembaga Kejaksaan merupakan suatu instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan tatanan keadilan yang dicita-citakan. Kejaksaan merupakan lembaga negara yang berperan penting dalam sistem peradilan yang memegang peran utama sebagai penuntut umum. Andi Hamzah mengatakan bahwa penuntutan hanya dilakukan oleh jaksa penuntut umum sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Jaksa diartikan sebagai pejabat publik, yakni otoritas penuntutan (*authority of prosecution*). Menurut etimologi, kata “*prosecution*” berasal dari bahasa latin *prosecutus* dan terdiri dari *pro* (sebelum) dan *sequi* (mengikuti) yang dapat dipahami sebagai “proses berperkara dari awal hingga berakhir”. Dengan demikian *prosecutor* atau penuntut adalah seseorang yang diberi kekuasaan melakukan penuntutan.⁶⁵

Supremasi hukum menimbulkan adanya upaya penegakan hukum di Indonesia secara progresif, salah satunya adalah dengan pelaksanaan fungsional jaksa sebagai penuntut umum yang bertindak dalam proses peradilan. Kejaksaan bersama dengan aparat penegak hukum lainnya memiliki

⁶⁵RM. Surachman, *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi di Berbagai Negara*, Jakarta, 2015, hlm. 27.

kewenangan serta kewajiban secara legalitas untuk mewujudkan hukum yang dicita-citakan sebagaimana yang dituangkan dalam UUD 1945.

Pengaturan tentang lembaga negara berbeda-beda menurut konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Kedudukan dan fungsi Kejaksaan RI dalam UUD 1945 hanya secara tersirat diatur (implisit) diatur dalam pembukaan UUD 1945 Alinea IV, dan Pasal 24 Ayat (3), pembukaan UUD 1945 Alinea IV antara lain menentukan:

Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pasal 24 Ayat (3):

Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang.

Pengertian hukum secara implisit mengandung pembatasan oleh undang-undang dan suatu prosedur yang seharusnya ditempuh untuk mencapai “ketertiban”.⁶⁶ Keterbatasan sumber hukum (*source of law*) mengenai Kejaksaan secara mendasar di dalam konstitusi menimbulkan adanya kelemahan kedudukan Kejaksaan.

Sebagaimana diketahui konsep trias politika membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif mempunyai tugas untuk membentuk

⁶⁶Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 25.

undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif mengadili pelanggaran atas undang-undang.⁶⁷

Berdasarkan hal tersebut pembagian kekuasaan suatu organ ditetapkan berdasarkan fungsi dari suatu organ. Pada Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan: “Selain Mahkamah Agung dan badan peralihan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”.

Kemudian berdasarkan pasal berikutnya yaitu, Pasal 38 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan:

Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi:

- a. Penyelidikan dan penyidikan;
- b. Penuntutan;
- c. Pelaksanaan putusan;
- d. Pemberian jasa hukum;
- e. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Mengacu pada ketentuan Undang-Undang tersebut Kejaksaan memiliki peran dan fungsi di bidang yudikatif karena kejaksaan berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yaitu sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian

⁶⁷Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 7

pribadi. Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan.⁶⁸

Sebagai salah satu lembaga negara yang berperan penting dalam penegakan hukum (*law inforcement*), lembaga Kejaksaan memiliki wewenang dan tugas khusus yang diatur oleh Undang-Undang. Pada Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menentukan bahwa: “Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”.

Kejaksaan merupakan salah satu subsistem dalam peradilan pidana (selain kepolisian, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) memegang peranan penting dalam penciptaan kejaksaan terpadu. Sebagai salah satu unsur penegakan hukum itu dalam suatu sistem hukum kejaksaan merupakan bagian dari suatu sistem, sebagaimana dikemukakan L.M. Friedman yang dikutip Marwan Effendy bahwa sistem hukum tersusun dari sub-sub sistem yang berupa substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Ketiga unsur sistem hukum ini sangat menentukan apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak.⁶⁹

Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara secara merdeka terutama pelaksanaan tugas

⁶⁸Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, 1983, hlm. 7.

⁶⁹Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, 2005, hlm.1.

dan kewenangan dibidang penuntutan dan melaksanakan tugas dan kewenangan dibidang penyidikan dan penuntutan perkara tindak pidana korupsi dan pelanggaran HAM berat serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.

Kejaksaan merupakan institusi sentral dalam penegakan hukum yang dimiliki oleh semua negara yang menganut paham *rule of law*. Konsep dari *rule of law* diberikaan oleh beberapa ahli. A.V. Dicey sebagaimana dikutip Miriam Budharjo, menyatakan bahwa *the rule of law* harus memenuhi unsur-unsur tertentu, yaitu: (1) *Supremacy of law* (supremasi hukum); (2) *Equality before the law* (persamaan kedudukan dalam hukum) dan (3) *Constitrution based on human right* (pengakuan Hak Asasi Manusia).⁷⁰ Supremasi dari hukum dimaksud dapat dijelaskan bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum). Persamaan dalam kedaulatan hukum bagi setiap orang.

Kejaksaan Republik Indonesia, selain memiliki tugas dan wewenang di bidang penuntutan, juga memiliki tugas dan wewenang untuk mewakili negara atau pemerintah sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Sesuai ketentuan Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan dijelaskan sebagai berikut:

⁷⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1999, hlm. 25.

JPN dapat bertindak sebagai kuasa hukum negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara mewakili lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat atau daerah serta Badan Usaha Milik Negara/Daerah.

Fungsional jaksa sebagai pengacara negara tidak menjadi kewenangan seluruh Jaksa melainkan adalah Jaksa yang sudah ditunjuk untuk menjadi pengacara negara yang membela negara dalam berperkara di pengadilan baik itu perkara Perdata ataupun di PTUN. Berdasarkan Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menentukan bahwa: “Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada pemerintah lainnya”.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang jaksa sebagai pengacara negara di peradilan Perdata dan PTUN, Jaksa memiliki wewenang tertentu. Hal ini diatur dalam Perpres RI Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI:

- Pasal 24 Ayat (1) Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara.
- Pasal 24 Ayat (2): lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana Ayat 1 meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah meliputi lembaga/ badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, badan usaha milik negara/daerah dibidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan/keuangan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan Negara.

Berdasarkan fakta yang terjadi dapat dikemukakan bahwa sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang

Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, serta Keppres Nomor 55 Tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Namun, makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dengan sendirinya identik dengan “pengacara.” Berdasarkan asumsi tersebut, istilah pengacara negara, yang adalah terjemahan dari *landsadvocaten versi Staatblad* 1922 Nomor 522 Pasal 3, tidak dikenal secara luas oleh masyarakat dan pemerintah.

Fungsional lembaga kejaksaan memang identik dengan peranannya pada bidang penuntutan di pengadilan. Kekuasaan yudikatif merupakan ranah bagi lembaga kejaksaan dalam melaksanakan kewenangannya untuk menegakan keadilan secara aktual. Namun dengan adanya fungsi lain kejaksaan yaitu untuk membela pemerintah di dalam berperkara di bidang Perdata atau PTUN menyiratkan bahwa kejaksaan juga memiliki wewenang tertentu pada kekuasaan eksekutif.

Lembaga Kejaksaan dalam menjalankan wewenangnya bersifat independen atau merdeka serta bebas dari intervensi pihak lain. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai berikut:

Bahwa kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang, dan pada Ayat (2) berbunyi Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilaksanakan secara merdeka.

Berdasarkan penjelasan dari pasal tersebut dikemukakan bahwa posisi kejaksaan yang secara kelembagaan berada di bawah kekuasaan eksekutif namun memiliki tugas dan fungsi dari kekuasaan yudikatif menimbulkan problematika dalam menempatkan posisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Hal ini dikarenakan Jaksa dalam hal membela negara melalui fungsinya sebagai pengacara negara telah membentuk suatu hubungan yang menarik Jaksa untuk turut andil dalam kekuasaan eksekutif yang bertentangan dengan independensi dari kelembagaan Kejaksaan, atau dengan kata lain Kejaksaan yang sejatinya memiliki wewenang di bidang yudisial namun juga memiliki wewenang di bidang non yudisial.

Selain itu, dengan kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara maka kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga negara yang independen menjadi tidak bersifat mutlak independen. Karena lembaga negara yang independen diartikan sebagai lembaga negara yang terbebas dari intervensi pihak manapun dan lembaga negara lainnya, dalam menjalankan kewenangannya sebagai lembaga yudikatif.

Sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya dalam ranah bidang perdata dan tata usaha negara, wewenang kejaksaan sebagai pengacara negara diatur dalam Perpres Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia di mana dalam pelaksanaannya sebagai pengacara negara jaksa agung muda perdata dan tata usaha negara memiliki wewenang melaksanakan tugas dalam perdata maupun

tata usaha negara dalam hal penegakan hukum, bantuan hukum dan pertimbangan hukum yang diminta ataupun tidak melalui kerja sama maupun koordinasi. Kejaksaan dalam kerjasama yang dibentuk dalam penagihan tunggakan pajak daerah dilakukan oleh Kejaksaan di bidang perdata yang di mana melakukan pendampingan hukum kepada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) dan Bapenda Kota/Kabupaten untuk melaksanakan penagihan pajak yang memenuhi kualifikasi jumlah tagihan di atas lima ratus juta rupiah atau tidak kunjung menunjukkan itikad baik untuk melakukan pembayaran.

Kewenangan Kejaksaan dalam ikut serta melakukan penyelesaian tunggakan pajak berupa penegakan hukum pajak melalui sosialisasi, mediasi, pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan pemasukan dari pajak daerah didasari dengan Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, namun bentuk penyelesaian ini bertentangan dengan Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan yang sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada lembaga lain selain DPPKAD Kota/Kabupaten dan Bapenda Kabupaten/Kota untuk melakukan penyelesaian tunggakan pajak. Selain itu, Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan hingga saat ini belum mengatur mengenai legalitas dari mediasi sebagai salah satu metode penyelesaian tunggakan pajak. Meskipun Kejaksaan dalam pelaksanaan penyelesaian tunggakan pajak tidak memiliki legalitas namun Kejaksaan dinilai efektif dapat meningkatkan pemasukan yang berasal dari tunggakan pajak daerah, karena rasa kesadaran hukum dan kepatuhan

masyarakat timbul ketika adanya suatu rasa takut dan malu. Kejaksaan dinilai dapat menjembatani hubungan antara DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota sebagai penagih pajak dengan masyarakat sebagai wajib pajak untuk membayar utang pajak

B. Keabsahan Kewenangan Pemerintah Daerah dan Kejaksaan Dalam Pemungutan Tunggakan Pajak Daerah Kabupaten/Kota

Kejaksaan Agung Republik Indonesia (Kejagung RI) adalah lembaga kejaksaan yang berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia, yang bertanggung jawab langsung di bawah Presiden dan daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan negara Indonesia. Kejaksaan Agung memiliki tugas dan wewenang di 3 (tiga) bidang, yakni (1) bidang pidana, (2) bidang perdata dan tata usaha negara, dan (3) bidang ketertiban dan ketentraman umum. Jaksa Agung sebagai pemimpin dari lembaga ini memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan.
2. Mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh Undang-Undang.
3. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.
4. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara.
5. Mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara pidana.

6. Mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Jaksa menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan menentukan bahwa Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Wewenang lainnya selanjutnya diatur berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan di mana terdapat 3 (tiga) bidang fungsi Kejaksaan dalam bidang pidana, Kejaksaan sebagai pihak yang berwenang melakukan penuntutan ketika sudah memiliki bukti dan fakta persidangan. Selain itu, Kejaksaan melaksanakan penetapan hakim dan melaksanakan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap, melakukan penyelidikan terhadap suatu tindak pidana yang berdasarkan undang-undang serta melengkapi berkas perkara untuk dilimpahkan ke pengadilan dengan koordinasi bersama penyidik kepolisian maupun Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan undang-undang masing-masing. Kedua bidang Perdata dan Tata Usaha Negara yang mana Kejaksaan bertindak sebagai pengacara negara dalam hal ini mewakili pemerintah, instansi negara atau Badan Usaha Milik Negara berdasarkan surat kuasa khusus dalam ranah pengadilan maupun di luar pengadilan. Ketiga bidang Ketertiban dan Ketenteraman Umum, bidang Kejaksaan ini melakukan penyelenggaraan kegiatan yang bertujuan untuk

meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dan melakukan pengamanan kebijakan serta pengawasan kepercayaan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, Kejaksaan akan melakukan suatu peningkatan kesadaran hukum yang dilakukan oleh masing-masing tingkat Kejaksaan baik dalam tingkat Kejaksaan Agung dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Bidang intelijen, Kejaksaan Tinggi dilakukan oleh Asisten Intelijen dan dalam tingkat Kejaksaan Negeri dilakukan oleh Seksi Intelijen. Bentuk penyelenggaraan ini dilakukan dengan melakukan penyuluhan hukum dan penerangan hukum yang dilakukan dengan bertatap muka dengan masyarakat yang difokuskan kepada masyarakat yang memiliki tingkat pendidikan rendah.

Sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya dalam ranah bidang perdata dan tata usaha negara, wewenang kejaksaan sebagai pengacara negara diatur dalam Perpres Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia dimana dalam pelaksanaannya sebagai pengacara negara jaksa agung muda perdata dan tata usaha negara memiliki wewenang melaksanakan tugas dalam perdata maupun tata usaha negara dalam hal penegakan hukum, bantuan hukum dan pertimbangan hukum yang diminta ataupun tidak melalui kerja sama maupun koordinasi.

Kejaksaan dalam kerjasama yang dibentuk dalam penagihan tunggakan pajak daerah dilakukan oleh Kejaksaan di bidang Perdata yang dimana melakukan pendampingan hukum kepada DPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota untuk melaksanakan penagihan pajak yang

memenuhi kualifikasi jumlah tagihan di atas lima ratus juta rupiah atau tidak kunjung menunjukkan itikad baik untuk melakukan pembayaran.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan bahwa kewenangan Kejaksaan dalam ikut serta melakukan penyelesaian tunggakan pajak berupa penegakan hukum pajak melalui sosialisasi, mediasi, pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan pemasukan dari pajak daerah didasari dengan Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, namun bentuk penyelesaian ini bertentangan dengan Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan yang sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada lembaga lain selain DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota untuk melakukan penyelesaian tunggakan pajak. Selain itu, Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan hingga saat ini belum mengatur mengenai legalitas dari mediasi sebagai salah satu metode penyelesaian tunggakan pajak.

Meskipun Kejaksaan dalam pelaksanaan penyelesaian tunggakan pajak tidak memiliki legalitas namun Kejaksaan dinilai efektif dapat meningkatkan pemasukan yang berasal dari tunggakan pajak daerah, karena rasa kesadaran hukum dan kepatuhan masyarakat timbul ketika adanya suatu rasa takut dan malu. Kejaksaan dinilai dapat menjembatani hubungan antara DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota sebagai penagih pajak dengan masyarakat sebagai wajib pajak untuk membayar utang pajak.

Demi mendukung penyelesaian tunggakan wajib pajak di beberapa daerah khususnya Kabupaten/Kota yang menggandeng Kejaksaan dalam

penyelesaian tunggakan pajak maka perlu dilakukan peningkatan sumber daya manusia di Dinas Pendapatan Pemerintah Kabupaten/Kota setempat serta melakukan penjabaran wewenang di kedinasan tersebut untuk memiliki juru sita di Dinas Pendapatan Kabupaten/Kota sehingga dapat melaksanakan mekanisme penyitaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya proses penagihan melalui penyitaan belum dengan benar dilakukannya dikarenakan kurangnya sumber daya manusia yang memadai. Selain itu, wajib pajak sebaiknya diberikan peringatan secara berkala perihal melakukan pelaporan dan pembayaran tunggakan pajak dengan terintegrasi media elektronik yang semakin maju, mudah dan telah digunakan oleh semua kalangan dalam masyarakat seperti *handphone* yang terhubung internet. Hal ini dapat mempermudah pegawai DPPKAD Kabupaten/Kota dan Bapenda Kabupaten/Kota dalam melakukan tugasnya untuk menagih pajak daerah. Terakhir perlu dibangun Warung Pajak di beberapa kelurahan sehingga Wajib Pajak tidak perlu menghabiskan waktu dan tenaga untuk membayar pajak di kantor pemerintah daerah yang jaraknya jauh dari lokasi objek pajak atau alamat Wajib Pajak.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan bahwa fungsi serta kewenangan dalam penagihan tunggakan pajak daerah pemerintah Provinsi, pemerintah Kabupaten/Kota untuk meningkatkan penerimaan PAD dapat ditindaklanjuti dengan memberikan Surat Kuasa Khusus (SKK) dari pihak pemerintah Provinsi, pemerintah Kabupaten/Kota kepada Kejaksaan, dalam upaya penagihan tunggakan pajak daerah.

Sehingga untuk itu diperlukan penyempurnaan ketentuan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2021 yang menyebutkan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik dalam maupun di luar Pengadilan untuk atas nama negara atau pemerintah.

Dijelaskannya, ada lima tugas dan fungsi Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara yakni, penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, tindakan hukum dan pelayanan hukum. “Dari ke lima tugas dan fungsi kejaksaan tersebut, ada tiga tugas dan fungsi yang dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD yaitu bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum

