

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum yang pemerintahan dan kehidupan rakyatnya diatur oleh Undang-Undang. Hukum di Indonesia tertuang dalam bentuk konstitusi, yaitu ketetapan atau peraturan yang bersifat tertulis dan tidak tertulis. Hukum di Indonesia termuat dalam norma konstitusi negara. Prinsip negara hukum dalam pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum” peraturan yang dibuat sebagai pedoman supaya masyarakat mematuhi dan melaksanakan peraturan berdasarkan keputusan bersama pemerintah dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.⁵

Indonesia perlu membentuk lembaga-lembaga penegak hukum sebagai ciri bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Pasal 24 ayat (3) menyebutkan “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang”. Kejaksaan Republik Indonesia sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang memiliki peran dan fungsi di bidang penuntutan dalam perkara pidana dan berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.⁶

Dalam Pasal 3 dan 4 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kewenangan Kejaksaan terbagi menjadi tiga yaitu:

⁵ Nurwahyuni, Siti Sumartini, & Saeful Kholik, “Kedudukan Hukum Dalam Perspektif Negara Hukum Modern,” *Jurnal Suara Hukum* 4, no. 1 (2022): 226.

⁶ Antonius De Andrade Fahik, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, I Made Minggu Widyantara, “Implementasi Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia,” *Jurnal Konstruksi Hukum* 3, no. 2 (2022): 241.

1. Kejaksaan Agung: memiliki kedudukan di pemerintahan pusat. Memiliki kewenangan mencakup seluruh wilayah Indonesia.
2. Kejaksaan Tinggi: memiliki kedudukan di Provinsi. Memiliki kewenangan mencakup wilayah yang ada di provinsi.
3. Kejaksaan Negeri: memiliki kedudukan di Kabupaten/Kota. Memiliki Kewenangan meliputi Kabupaten/Kota.⁷

Kejaksaan juga memiliki tugas untuk menyelenggarakan fungsi dalam menegakan peraturan hukum yaitu preventif maupun represif dalam menegakan keadilan pada bidang pidana, penyelenggaraan intelijen pada bidang ketertiban dan ketenteraman umum, serta bidang perdata dan tata usaha negara menegakkan hak pemerintah dalam upaya penyelamatan kekayaan negara yang didasari oleh peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden.⁸ Pengertian jaksa yang merupakan pegawai negeri sipil dengan jabatan fungsional diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Jaksa melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan berdasarkan Undang-Undang.

Masyarakat pada umumnya mengenal jaksa hanya pada ruang lingkup persoalan pidana, karena pada umumnya jaksa hadir di pengadilan untuk melaksanakan penuntutan hukum mengenai kasus-kasus pidana yang disebut

⁷ Diva Lufiana Putri, "Mengenal Profesi Jaksa: Pengertian, Peran dan Tugas serta Gaji," *kompas.com*, 30 September, 2022, diakses tanggal 6 Maret 2023, <https://www.kompas.com/tren/read/2022/09/30/090500365/mengenal-profesi-jaksa--pengertian-peran-dan-tugas-syarat-serta-gaji>.

⁸ Kejaksaan Negeri Kota Bandung, "Tugas Pokok dan Fungsi," *kejari-bandungkota.go.id*, diakses tanggal 6 Maret 2023, <https://www.kejari-bandungkota.go.id/index.php/main/tupoksi>.

sebagai Jaksa Penuntut Umum (JPU).⁹ Selain jaksa berperan sebagai penuntut umum, merujuk pada Peraturan Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor: Per-025/A/JA/11/2015 tentang pedoman pelaksanaan penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum. Jaksa yang bertugas dengan fungsi sebagai Jaksa Pengacara Negara dibidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) yaitu:

1. Bantuan Hukum: Jaksa Pengacara Negara bertugas memberikan bantuan hukum dengan berperan sebagai pengacara yang mewakili pemerintah atau negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara, baik melalui proses litigasi maupun non-litigasi.
2. Pertimbangan Hukum: Jaksa Pengacara Negara juga memiliki tugas dalam memberikan pertimbangan hukum. Ini meliputi:
 - a. Pendapat Hukum (*Legal Opinion/LO*): Memberikan pandangan hukum mengenai suatu masalah yang dihadapi oleh pemerintah atau negara.
 - b. Pendampingan Hukum (*Legal Assistance/LA*): Memberikan bantuan dan pendampingan hukum kepada pemerintah atau negara.
 - c. Audit Hukum (*Legal Audit*): Melakukan audit terhadap kebijakan dan tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah atau negara.
3. Tindakan hukum lain yang menjadi tugas Jaksa Pengacara Negara yaitu menjadi Konsiliator, Mediator dan Fasilitator dalam menyelesaikan suatu sengketa pemerintah atau negara.

⁹ Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 6.

4. Pelayanan hukum yang diberikan juga mencakup perseorangan dan badan hukum, baik secara lisan atau tertulis berupa konsultasi pendapat dan informasi pada bidang hukum perdata dan tata usaha negara.

Kewenangan lain dari Jaksa Pengacara Negara juga terdapat dalam Pasal 611 Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-009/A/JA/01/2011 Tentang tugas serta wewenang: JPN mempunyai tugas melakukan dan atau pengendalian kegiatan penegakan, bantuan, pertimbangan dan tindakan hukum lain dalam menyelesaikan perkara perdata dan tata usaha negara yang dihadapi oleh instansi Pemerintah, BUMN maupun BUMD serta pelayanan hukum kepada masyarakat, penyelesaian perkara tersebut dapat melibatkan jalur litigasi maupun non-litigasi.

Non litigasi merupakan suatu cara menyelesaikan sengketa hukum perdata di luar pengadilan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa ini melalui prosedur kesepakatan para pihak, yakni penyelesaian dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi atau meminta penilaian para ahli. Proses mediasi yang dilakukan dengan melibatkan pihak ketiga untuk membantu menyelesaikan sengketanya berdasarkan *win-win solution* yang menguntungkan kedua belah pihak untuk dapat mencapai kata sepakat dalam permasalahan yang di hadapi.¹⁰

Dalam berbagai kasus penyelesaian masalah, mediasi dilakukan dengan melibatkan Kejaksaan Negeri (Kejari) untuk menyelesaikan permasalahan di daerah. Hal ini dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan melalui

¹⁰ Dwi Rezki Sri Astarini, *Mediasi Pengadilan: salah satu bentuk penyelesaian sengketa berdasarkan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan* (Bandung: Penerbit Alumni, 2021), 5.

Badan Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah (BPPRD) bekerjasama dengan Kejaksaan Negeri Lampung Selatan dalam melakukan optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pajak serta retribusi daerah.¹¹ Kerjasama BPPRD dan Kejari Lampung Selatan dilatarbelakangi oleh permasalahan Penunggakan Pajak. Diketahui pengelolaan pajak dan pemungutan oleh BPPRD diatur dalam berbagai Peraturan Daerah (Perda) yang ada, Perda Kabupaten Lampung Selatan Nomor 06 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran; Perda Kabupaten Lampung Selatan Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Hiburan; Perda Kabupaten Lampung Selatan Nomor 08 Tahun 2011 tentang Pajak Hotel dan; Perda Kabupaten Lampung Selatan Nomor 09 Tahun 2011 tentang Pajak Reklame.

Adapun yang belum dibayarkan oleh para penunggak pajak seperti pajak hotel, pajak hiburan, pajak restoran, pajak air tanah, pajak parkir, pajak reklame, pajak penerangan jalan serta pajak bumi dan bangunan.¹² Diketahui bahwa, BPPRD Lampung Selatan telah mengeluarkan sebanyak 10 Surat Kuasa Khusus (SKK) kepada Kejaksaan Negeri Lampung Selatan dengan rincian 9 wajib pajak mineral bukan logam dan batuan (minerba) dan 1 pajak air tanah. SKK diberikan kepada penunggak pajak setelah sebelumnya tidak memberikan respon penagihan secara tertulis dan lisan. Adanya tunggakan pajak daerah tentu membawa konsekuensi terhambatnya PAD di Kabupaten Lampung Selatan. Oleh sebab itu, dalam rangka mengejar piutang pajak daerah dan mengoptimalkan PAD di Kabupaten Lampung

¹¹ Heri Fulistiawan, "Kejari dan BPPRD Lamsel Duet Mediasi Piutang Wajib Pajak Untuk Tingkatkan PAD," iNewsLamsel.id, 22 November, 2022, diakses tanggal 26 Juli 2023, <https://lamsel.inews.id/read/212092/kejari-dan-bpprd-lamsel-duet-mediasi-piutang-wajib-pajak-untuk-tingkatkan-pad>.

¹² *Ibid.*

Selatan, BPPRD menjalin kerjasama dengan Kejari Lampung Selatan untuk mempermudah penagihan tunggakan pajak daerah yang belum dibayarkan oleh penunggak pajak di Kabupaten Lampung Selatan.

Keterlibatan Kejari Lampung Selatan dalam bidang pajak berperan sebagai mediator antara BPPRD Lampung Selatan dengan pihak penunggak pajak. Namun, peranan Kejari Lampung Selatan akan beralih menjadi penagih pajak apabila pihak penunggak pajak tidak mengindahkan penagihan secara tertulis dan lisan dari BPPRD. Kejari Lampung Selatan akan melakukan penagihan apabila BPPRD telah menyerahkan Surat Kuasa Khusus (SKK) kepada pihak Kejari Lampung Selatan.¹³ Langkah kerjasama yang dilakukan BPPRD dan Kejari Lampung Selatan dinilai efektif dalam melunasi tunggakan wajib pajak di Lampung Selatan. Hal ini dibuktikan dari 10 SKK yang dikuasakan ke Kejari Lampung Selatan, terdapat 8 penunggak pajak yang telah melunasi tunggakan dan 2 penunggak pajak yang masih tahap penagihan. Dalam hal ini penyelamatan keuangan negara yang telah dilakukan oleh Kejaksaan Negeri Lampung Selatan sekitar RP. 267.790.661.¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut, menarik perhatian peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut untuk mengetahui peran Jaksa Pengacara Negara sebagai mediator yang dinilai efektif dalam mengatasi permasalahan penunggakan pajak dan penagih pajak dalam membantu BPPRD di Kabupaten Lampung Selatan. Penelitian ini menjadi penting dilakukan untuk mengetahui bentuk kerjasama yang

¹³ Heri Fulistiawan, *Loc.cit.*

¹⁴ Diskominfo Lamsel, "Atasi Masalah Penunggak Pajak, BPPRD Jalin Kerjasama Dengan Kejaksaan Negeri Lampung Selatan," lampungselatankab.go.id/web/2022, 29 November, 2022, diakses tanggal 31 Maret 2023, <https://www.lampungselatankab.go.id/web/2022/11/29/atasi-masalah-penunggakan-pajak>.

dilakukan oleh kedua lembaga/instansi, khususnya peran Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Lampung Selatan dalam melakukan mediasi dan proses penagihan kepada penunggak pajak di Lampung Selatan. Kerjasama ini dilakukan sebagai rangka pelunasan pajak dan peningkatan PAD yang sesuai dengan Peraturan Bupati Lampung Selatan Nomor 54 Tahun 2013 tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Pajak Daerah di Kabupaten Lampung Selatan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian umum yang telah dikemukakan diatas, rumusan yang dikaji dalam penelitian ini tidak melebar sesuai dengan latar belakang sebagai berikut:

1. Bagaimana Peran Jaksa Pengacara Negara dalam membantu BPPRD menangani permasalahan penunggak pajak ditinjau dari aspek keperdataan?
2. Bagaimana Sanksi yang diterapkan oleh BPPRD dan Jaksa Pengacara Negara kepada penunggak pajak terkait penunggakan pajak?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini meliputi tujuan yakni:

1. Untuk mengetahui bagaimana Peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam membantu Badan Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah (BPPRD) menangani kasus penunggak pajak dilihat dari aspek keperdataan sampai pada tahap penyelesaian kasus.
2. Untuk mengetahui bagaimana sanksi yang diterapkan oleh Badan Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah (BPPRD) dan Jaksa Pengacara Negara kepada masyarakat penunggak pajak setelah dilakukannya mediasi sampai pada tahap penyelesaian kasus.

D. Orisinalitas Penelitian

Untuk melihat orisinalitas penelitian ini yakni dengan membandingkan dengan penelitian sebelumnya supaya tidak terjadi persamaan penelitian. Creswell mengartikan penelitian terdahulu yaitu hasil penelitian lain yang berkaitan erat dengan penelitian yang akan dilakukan dan mencari celah-celah dalam penelitian sebelumnya.¹⁵

1. Penelitian Terdahulu

- a. Lestari, Muttaqin dan Singadimedja dalam penelitiannya yang berjudul “Legalitas Kejaksaaan dalam Menyelesaikan Tunggakan Pajak Daerah untuk Peningkatan Pendapatan Daerah di Kabupaten Bandung Barat dan Kota Bekasi” menjelaskan bahwa dalam mengoptimalkan pendapatan asli daerah, Dinas Pendapatan kedua daerah menjalin kerjasama dengan Kejaksaaan Negeri setempat dalam melakukan penagihan wajib pajak. Namun dalam pelaksanaan kerjasama diantara keduanya, peranan Kejaksaaan Negeri tidak berhasil mengoptimalkan PAD yang berasal melalui penagihan tunggakan pajak. Hal ini dikarenakan belum adanya kekuatan hukum yang mengikat pihak ketiga yaitu wajib pajak sebagai suatu bentuk penyelesaian tunggakan pajak daerah. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan khususnya pada topik spesifik penelitian. Penelitian sebelumnya lebih mendeskripsikan legalitas kejaksaaan dalam menyelesaikan tunggakan

¹⁵ Creswell.J.W. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* A. Fawaid, Trans: III ed, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), 169.

pajak daerah untuk meningkatkan PAD. Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pendeskripsian peran Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Lampung Selatan yang dinilai efektif dalam mengatasi permasalahan penunggakan pajak sebagai mediator dalam membantu BPPRD di Kabupaten Lampung Selatan.

- b. Gina Fitri Alfia, Skripsi, Alumnus Fakultas Hukum, Universitas Islam Riau, Tahun 2019 yang berjudul: “Jaksa Pengacara Negara di Bidang Perdata Untuk Mewakili Instansi Pemerintah Daerah Pada Kejaksaan Tinggi Kepulauan Riau” Hasil penelitian menunjukkan bahwa minimnya peran JPN dalam mewakili pemerintah daerah. Kerjasama antara pemerintah daerah dan Kejaksaan Tinggi Kepulauan Riau masih jarang dilakukan untuk ditindak lanjuti dengan pemberian surat kuasa khusus. Adapun hambatan fungsional JPN oleh pemerintah daerah Provinsi Kepulauan Riau masih kurangnya minat jaksa pada bidang DATUN. Perbedaan penelitian yang dibahas oleh penulis, yaitu pada topik yang lebih spesifik membahas peran jaksa pengacara negara yang mana tugas jaksa pengacara negara adalah mewakili pemerintah melalui surat kuasa khusus, sedangkan hasil yang ditulis peneliti sebelumnya adalah minimnya peran jaksa pengacara negara dalam mewakili badan pemerintahan.
- c. Dwi Marsintha Sari, Skripsi, Alumnus Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur Tahun 2020 yang berjudul: “Peran Jaksa Pengacara Negara Dalam Pemberian Bantuan Hukum di

Kejaksaan Tinggi Jawa Timur” permasalahan yang diambil oleh peneliti tersebut ialah tidak lengkapnya informasi dan berkas tentang klien, sehingga dalam penyelesaian kasusnya membutuhkan waktu lama didalam pelaksanaannya, serta proses bantuan hukum litigasi jaksa pengacara negara tidak membawa berkas yang lengkap di pengadilan saat ditanya oleh hakim pengadilan. Perbedaan penelitian oleh penulis ialah terletak pada keseluruhan yang dibahas. Dalam penelitian ini, melihat bagaimana jaksa pengacara negara berperan sebagai kuasa khusus untuk membantu BPPRD diluar pengadilan dalam kasus penunggakan pajak. Dalam penelitian yang penulis teliti lebih spesifik mengenai Peran Jaksa Pengacara Negara dalam membantu Badan Pengelolaan Pajak dan Retribusi terkait penunggak pajak di Kabupaten Lampung Selatan.

Dari penelitian yang telah penulis cantumkan di atas, terdapat penelitian peran jaksa di Kejaksaan Negeri yang berfokus pada bidang perdata. Perbedaan yang paling signifikan terdapat pada lokasi penelitian yakni Kejaksaan Negeri Lampung Selatan. Selain itu, belum ada yang meneliti kerjasama antara Kejaksaan Negeri Lampung Selatan dengan BPPRD terkait penanganan kasus penunggak pajak dan dari beberapa penelitian diatas tidak sedikit menemukan hasil kinerja jaksa pengacara negara yang belum optimal, tetapi JPN di Kejaksaan Negeri Lampung Selatan dalam hal ini meraih penghargaan dari BPPRD.