

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Negara Republik Indonesia merupakan Negara kesatuan yang dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasar pada asas desentralisasi. Kemudian asas ini melahirkan makna otonom dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.¹

Pemerintah daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi-otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik

¹Arie Elcaputra, “Kewenangan Pengawasan Pemerintah Provinsi Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah”, *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* Vol. 06 No.01 Tahun 2021, h. 22.

Indonesia.² Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut undang-undang. Pemerintah daerah lebih difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi.

Dalam UUD 1945 pasca perubahan dan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Undang-Undang MD3) yaitu walaupun DPD dinyatakan sebagai wakil daerah, tetapi tidak satupun ketentuan di dalam Undang-Undang MD3 yang mengatur hubungan antara anggota DPD dengan Pemerintah Daerah dan DPRD, maupun dengan masyarakat daerah.³

²Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

³Ade Kosasih, "Hubungan Kewenangan Antara DPD & DPR Menurut UUD NRI Tahun 1945", *Jurnal: Mizani* Vol. 26 No. 2 Agustus 2016, h. 134.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur hubungan kewenangan antara Kepala Daerah dengan DPRD pada posisi yang setara sebagai konsekuensi pemilihan langsung yang mengakibatkan terjadinya pemisahan kekuasaan.⁴

Sedangkan menurut C.F Strong dalam buku Ni'matull Huda berjudul Hukum Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa “pemerintahan daerah merupakan organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok”.⁵

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi

⁴Ade Kosasih, “Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis”, *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* Vol. 2, No. 1, 2017, h. 37.

⁵Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusamedia, 2012), h. 28

atas kabupaten/kota. Daerah provinsi dan kabupaten/kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang saat ini juga telah beberapa kali mengalami perubahan dan terakhir dirubah dengan Undang Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Undang-undang *omnibus law*)

6.

Di dalam undang-undang Pemerintahan Daerah mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang telah tercantum di

⁶Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Teras, 2011), Cetakan Ke-1, h. 169

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional kepada penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia yang menganut paham demokrasi dan nomokrasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pemerintahan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (2) dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

2. Dasar Hukum Pemerintah Daerah

⁷Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 Ayat 1 - 7, Pasal 18A ayat 1 dan 2, Pasal 18B ayat 1 dan 2.
- b. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yg Berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI.
- c. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- d. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- e. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- f. UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah (Revisi UU No.32 Tahun 2004) saat ini telah

dirubah dengan undang-undang Nomor 11 Tahun
2020 Tentang Cipta Kerja

B. Teori Pajak

1. Pengertian Pajak

Menurut Undang-Undang dan Tata Cara Perpajakan, pajak adalah kontribusi Wajib Pajak kepada Negara yang terutang oleh Orang Pribadi atau Badan yang bersifat yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang sifatnya dapat di paksakan dan di pungut oleh Undang-Undang, serta tidak mendapat imbalan secara langsung dan di gunakan untuk keperluan Negara bagi sebesarbesarnya kemakmuran rakyat.⁸

Terdapat beberapa pengertian atau definisi dari pajak berdasarkan pendapatan para ahli yang Nampak berbeda namun mempunyai inti dan tujuan yang sama adalah sebagai berikut: Pengertian pajak menurut Nj. Peldman dalam buku *De Over*

⁸Mardiasmo. *Perpajakan*. (Yogyakarta, Penerbit Andi . Muljono, Djoko, 2010), h. 22-23.

Heidsmiddelen Van Indonesia (terjemahan): pajak adalah prestasi yang di paksakan sepihak oleh dan terutang kepada pengusaha (menurut norma-norma yang di tetapkannya secara umum), tanpa adanya kontraprestasi yang dapat di tunjukan dalam hal yang individual, di maksudkan unntuk membiayai pengeluaran pemerintah.⁹

Menurut Rochmat Soemitro yang di kutip oleh Mardiasmo bahwa: “Pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat di paksakan) dengan tidak mendapatkan jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat di tunjukan dan yang di gunakan untuk membayar pengeluaran umum”.¹⁰

Menurut S.I. Djajadiningrat yang di kutip oleh Siti Resmi bahwa: “Pajak adalah sebagai suatu kewajiban menyerahkan asebagai dari kekayaan ke

⁹Mardiasmo. *Perpajakan, ...*, h. 24

¹⁰Waluyo, *Perpajakn Indonesia* , (Salemba Empat, Jakarta, 2017), h.

kas Negara yang di sebabkan suatu keadaan, kejadian,dan perbuatan yang memeberikan kedudukan tertentu,tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan yang di tetapkan pemerintah serta dapat di paksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari Negara secara langsung untuk memelihara kesejahteraan secara umum”.¹¹

Dari beberapa definisi di atas yang telah di kemukakan oleh beberapa ahli bahwa terdapat ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak yaitu sebagai berikut:

- a. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undangundang serta aturan pelaksanaannya.
- b. Dalam pembayaran pajak tidak dapat di tunjukan antara kontraprestasi individual oleh pemerintah.
- c. Pajak di pungut oleh Negara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

¹¹Siti Resmi, *Perpajakan ,Teori dan Kasus*. (Salemba Empat.,Yogyakarta, 2009), h. 1.

d. Pajak di peruntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dalam pemasukannya masih terdapat surplus, di gunakan untuk membiayai.¹²

2. Fungsi Pajak

Pajak mempunyai peranan penting dalam kehidupan bernegara, khususnya dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan Negara untuk membiayai semua pengeluaran, termasuk pengeluaran pembangunan. Pajak mempunyai beberapa fungsi yaitu sebagai berikut :¹³

➤ a. Fungsi anggaran (*budgetair*)

Fungsi ini terletak pada sector fublik, yaitu mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya, sesuai dengan undang-undang yang berlaku untuk membiayai pengeluaran Negara. Sebagai sumber pendapatan Negara pajak, berfungsi untuk

¹²Siti Resmi, *Perpajakan ,Teori dan Kasus,...*, h. 2

¹³Waluyo, *Perpajakn Indonesia, ...*, h. 4

membiayai pengeluaran Negara untuk menjalankan tugas-tugas rutin Negara dan melaksanakan pembangunan. Digunakan untuk pembiayaan rutin, seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, dan sebagainya.

b. Fungsi mengatur (*regulated*)

Fungsi mengatur berarti pajak di jadikan alat bagi pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu, baik dalam bidang ekonomi moneter, social, kultural, maupun dalam bidang politik.

3. Jenis-Jenis Pajak

Pajak dapat di kelompokkan ke dalam tiga jenis, yaitu .¹⁴

a. Berdasarkan golongannya, pajak di kelompokkan atas dua golongan yaitu:

1) Pajak Langsung Pajak yang harus di pikul sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat di bebaskan atau tidak dapat di limpahkan kepada orang lain. Contoh: PPh, PPN, PPn

¹⁴Siti Resmi, *Perpajakan ,Teori dan Kasus,....*, h. 9

BM, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan
Bea Materai.

- 2) Pajak Tidak Langsung
- 3) Pajak yang pada akhirnya dapat di bebaskan
atau dapat di limpahkan kepada orang lain.

Contoh: Pajak Pertambahan Nilai (PPN).

b. Berdasarkan sifatnya, pajak di kelompokkan atas:

- 1) Pajak Subjektif Pajak berpangkal atau berada
pada subjeknya, dalam arti memperhatikan
keadaan diri wajib pajak. Contoh: Pajak
Penghasilan (PPn).

- 2) Pajak Objektif Pajak yang berpangkal pada
objeknya, tanpa memperhatikan keadaan diri
wajib pajak. Contoh: Pajak Pertambahan Nilai
(PPN), Pajak atas Barang Mewah (PPn BM).

c. Berdasarkan Lembaga Pemungutannya pajak di
kelompokkan atas :¹⁵

¹⁵Siti Kurnia Rahayu, *Perpajakan Indonesia* , (Konsep Dan Aspek Formal), (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), h. 45-46.

- 1) Pajak Pusat Pajak yang di pungut oleh pemerintah pusat dan di gunakan untuk membiayai rumah tangga Negara. Contoh: Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Atas Penjualan Barang Mewah, Pajak Bumi dan Bangunan Dan Beamatrai.
- 2) Pajak Daerah Pajak yang di pungut oleh pemerintah daerah dan di gunakan untuk membiayai rumah tangga daerah.
 - a) Pajak provinsi, contoh: pajak kendaraan bermotor dan pajak bahan bakar kendaraan bermotor.
 - b) Pajak kabupaten/kota, contoh: pajak hotel pajak restoran pajak hiburan.

4. Syarat Pemungutan Pajak

Tidaklah mudah untuk membebankan pajak pada masyarakat. Bila terlalu tinggi, masyarakat enggan membayar bila terlalu rendah maka pembangunan tidak akan berjalan karena dana yang

kurang. Agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak harus memenuhi syarat sebagai berikut:

a. Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan).

Sesuai dengan tujuan hukum, yakni mencapai keadilan, undang-undang dan pelaksanaan pemungutan harus adil. Adil dalam perundang-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta di sesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedang adil dalam pelaksanaannya yakni dengan memberikan hak bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada majlis pertimbangan pajak.

b. Pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang (syarat yuridis). Di Indonesia pajak di atur dalam UUD 1945 pasal 23 ayat 2. Hal ini memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan, baik bagi Negara maupun warganya.

- c. Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomi). Pemungutan tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.
- d. Pemungutan pajak harus efisien (syarat finansial). Sesuai fungsi butgetair, biaya pemungutan pajak harus bias di tekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya.
- e. Sitem pemungutan pajak harus sederhana. System pemungutan yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakan.¹⁶

5. Asas Pemungutan Pajak

- a. Asas Domisili (Tempat Tinggal)

Negara berhak mengenakan pajak atas seluruh penghasilan wajib pajak yang bertempat tinggal di wilayahnya, baik penghasilan yang

¹⁶Siti Kurnia Rahayu, *Perpajakan Indonesia, ...*, h. 48

berasal dari dalam maupun luar negeri. Asas ini berlaku untuk wajib pajak dalam negeri.

b. Asas Sumber

Negara berhak mengenakan pajak atas penghasilan yang bersumber di wilayahnya tanpa memperhatikan tempat tinggal wajib pajak.

c. Asas Kebangsaan

Pengenaan pajak di hubungkan dengan kebangsaan suatu Negara.¹⁷

6. Sistem Pemungutan Pajak

a. *Official Assessment System*

Sistem pemungutan yang member wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. Dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada pemerintah.
- 2) Wajib pajak bersifat pasif.

¹⁷Siti Kurnia Rahayu, *Perpajakan Indonesia, ...*, h. 49

- 3) Utang pajak akan timbul setelah di keluarkan surat ketetapan pajak oleh pemerintah (fiskus).¹⁸

b. *Self Assessment System*

Sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada wajib pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang. Dengan cirri-ciri sebagai berikut:

- 
- 1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada wajib pajak sendiri.
 - 2) Wajib pajak aktif (mulai dari menghitung, menyetor, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang).
 - 3) Pemerintah tidak ikut campur dan hanya mengawasi.

c. *Withholding System*

Sitem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan pemerintah dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk

¹⁸Waluyo, *Perpajakan Indonesia, ...*, h. 19

menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. Dengan ciri-ciri wewenang menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada pihak ketiga (selain fiskus dan wajib pajak).

7. Pajak Tambang Galian C

Pajak galian golongan C merupakan salah satu bagian dari pajak kabupaten/ kota, pajak galian golongan C adalah pajak atas kegiatan pengambilan bahan galian golongan C sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahan galian di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam pasal 1 disebutkan bahwa segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa, adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya, dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat. Bahan galian adalah unsur-unsur kimia mineral-mineral, bijih-bijih, dan segala macam batuan yang merupakan endapan- endapan alam.¹⁹

Sebagian besar bahan galian industri termasuk bahan galian golongan C walaupun beberapa jenis termasuk dalam bahan galian golongan yang lain bahan galian industri sangat erat kaitannya dengan kehidupan manusia sehari-hari, bahkan dapat dikatakan bahwa manusia hidup tidak terlepas dari bahan galian industri. Hal ini membuat pengambilan dan pemanfaatan bahan galian golongan C banyak dilakukan diberbagai daerah di Indonesia.²⁰

Pemungutan pajak pengambilan bahan galian golongan C di Indonesia saat ini didasarkan pada dasar hukum yang jelas dan kuat sehingga harus dipatuhi oleh masyarakat dan pihak yang terkait.

¹⁹Sri Arnetti, Darnis, Egy Valia, “Pelaksanaan Pungutan Pajak Bahan Galian Golongan C Dalam Menunjang Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Solok Selatan”, *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 4 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2020, h. 13.

²⁰Muhammad Djafar Saidi, *Pembaharuan Hukum Pajak*, (Jakarta: Rajawali Pers., 2007), h.33

Dasar hukum pemungutan pajak bahan galian golongan C pada suatu kabupaten/kota adalah sebagaimana dibawah ini:

- 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.
- 3) Peraturan Daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C.

Keputusan Bupati/walikota yang mengatur tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C sebagai aturan pelaksanaan peraturan daerah tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C pada kabupaten/ kota dimaksud.

C. Pajak Dalam Hukum Islam

Secara etimologi, pajak dalam bahasa Arab dikenal dengan nama Adh-dharibah, yang berasal dari kata dasar *dharaba*, *yadhribu*, *dharban* yang artinya: mewajibkan, menetapkan, menentukan, memukul, menerangkan, atau membebaskan, dan lain-lain. *Dharaba*

adalah bentuk kata kerja (*fi'il*), sedangkan bentuk kata bendanya (*Ism*) adalah dharibah, yang dapat diartikan beban. Ia disebut beban, karena merupakan kewajiban tambahan atas harta selain zakat, sehingga dalam pelaksanaannya akan dirasakan sebagai sebuah beban.²¹

Keadilan dalam pemungutan pajak didasarkan kepada pertimbangan ekonomi, sosial dan kebutuhan yang diperlukan rakyat dan pembangunan.²²

Sedangkan menurut Qardhawi mengartikan pajak sebagai kewajiban yang ditetapkan terhadap Wajib Pajak, yang harus disetorkan kepada negara sesuai dengan ketentuan, tanpa mendapatkan prestasi kembali dari negara, dan hasilnya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum di satu pihak dan untuk

²¹Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*. Edisi Revisi. (Jakarta: Rajawali Press, 2011), h. 28.

²²Eka Sriwahyuni, "Peranan dan Fungsi Pajak Menurut Islam", *Jurnal Mizani*: Vol 1, No 2, 2014, h. 4

merealisasikan sebagian tujuan ekonomi, sosial, politik, dan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai oleh Negara.²³

Syarat-syarat Pemungutan Pajak menurut syariah Menurut Qardhawi Pajak yang diakui dalam sejarah fiqh Islam dan sistem yang dibenarkan harus memenuhi beberapa syarat, yaitu : Harta (pajak) yang dipungut tersebut benar-benar dibutuhkan dan sudah tidak ada lagi sumber lain yang bisa diharapkan. Pajak itu boleh dipungut apabila negara memang benar-benar membutuhkan dana, sedangkan sumber lain tidak diperoleh.²⁴

Sebagian ulama mensyaratkan bolehnya memungut pajak apabila Baitul Mal benar-benar kosong. Apabila pajak itu benar-benar dibutuhkan dan tidak ada sumber lain yang memadai, maka pemungutan pajak, bukan saja boleh, tapi wajib dengan syarat. Tetapi harus dicatat, pembebanan itu harus adil dan tidak

²³Qardhawi, *Hukum Zakat: Studi Komparatif mengenai Status & Filsafat Zakat berdasarkan Qur-an dan Hadist* (Jakarta: LiteraAntar Nusa, 2007), h. 999.

²⁴Qardhawi, *Hukum Zakat*...., h. 34

memberatkan. Jangan sampai menimbulkan keluhan dari masyarakat. Karena pada dasarnya, harta seseorang itu haram diganggu dan harta itu bebas dari berbagai beban dan tanggungan, namun bila ada kebutuhan demi untuk kemaslahatan umum, maka harus dibicarakan dengan para ahli termasuk ulama.²⁵

D. Kejaksaan Negeri

1. Pengertian Kejaksaan Negeri

Pengertian jaksa dari sisi etimologi, menurut konsep pemikiran R. Tresna, antara lain menyatakan bahwa nama Jaksa atau Yaksa bersala dari Indiadan gelar itu di Indonesia, sudah bisa melakukan pekerjaan yang sama. Dengan melihat referensi beberapa konsep mengenai pengertian jaksa secara etimologi bahasa maka ditemukan bermacam sebutan atau nomenklatur untuk “jaksa” di zaman modern

²⁵Gusfahmi, Pajak Menurut Syariah..., h. 28.

sekarang ini, bergantung kepada yuridiksi penuntutan yang bersangkutan.²⁶

Di Austria dan Jerman, yang dimaksud *Staatsanwalt* (Pengacara Negara) adalah kejaksanaan. *Procereur de la Republique* (Prokol Republik) adalah sebutan jaksa di Perancis untk Kepala Kejaksanaan Wilayah. Sedangkan di Belgia, karena berbentuk kerajaan, sebutannya adalah *Procureur du Roi* (Prokol Raja). Di Belanda, jaksa adalah *Officer van Justice* (Perwira Judisial), kepalanya disebut *Hoofdofficier van justitie*. Skotlandia (UK) dinamai *Procurator Fiscal* (Prokol Fiscal). Di Spanyol, jaksa adalah *Procurador* (Prokol) atau *Fiscal* (Fiskal, digunakan juga di Filipina). Di Italia menjadi *Procuratore* (Prokol). Di Inggris, *Crown Prosecutor* (Penuntut Mahkota atau Penuntut Kerajaan) adalah sebutan untuk Jaksa. Sedangkan dibeberapa negara di

²⁶Ilham Guawan. *Peran Kejaksanaan Dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*. (Jakarta : Sinar Grafika, 1994), h.41

Eropa Timur dan Rusia jaksa adalah *Prokuratura* (Prokol).²⁷

Sebutan bagi jaksa di Amerika Serikat lebih bervariasi. Satu diantaranya, sangat populer dalam film-film Hollywood, yaitu “DA”, singkatan dari *District Attorney* (Jaksa Wilayah) untuk strata bagian. Dikenal pula sebutan *Commonwealth Attorney* (Jaksa Persemakmuran, misalnya di Negara Bagian Pennsylvania). Sedangkan otoritas penuntutan di strata Federal/Nasional adalah US Attorney (Jaksa Amerika Serikat/Jaksa Federal), yang secara keseluruhannya berjumlah 94, orang masing-masing mengepalai Kantor Kejaksaan Amerika Serikat/Kejaksaan Federal). Lain lagi di Australia, jaksa federal disebut *Commonwealth Attorney* (Jaksa Persemakmuran). Adapun Deputy Pendakwa Awam (Deputi Penuntut Umum) adalah Jaksa di Malaysia yang sebutan dalam bahasa Inggris, sedangkan di

²⁷Ilham Guawan. *Peran Kejaksaan Dalam...*, h. 43

Republik Singapura dan Brunei Darussalam, yaitu *Deputy Public Prosecutor* (Deputi Penuntut Umum).²⁸

Kemudian sesuai dengan lampiran Surat Keputusan Jaksa Agung R.I Nomor : KEP—074/JA/7/1978 tentang Keterangan Tentang Makna Panji Adhyaksa menyatakan bahwa pengertian Jaksa ialah, “Jaksa asal kata dari Seloka Satya Adhy Wicaksana yang merupakan Trapsila Adhyaksa yang menjadi landasan jiwa dan raihan cita-cita setiap warga Adhyaksa dan mempunyai arti serta makna sebagai berikut :

- a. SATYA : Kesetiaan yang bersumber pada rasa jujur, baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap diri pribadi dan keluarga maupun sesama manusia.

²⁸RM Surachman dan Jan S.Maringka. *Eksistensi Kejaksanaan Dalam Berbagai Konstitusi di Berbagai Negara*. (Jakarta : Sinar Grafika, 2016). h. 25-26

- b. ADHI : Kesempurnaan dalam bertugas dan yang berunsur utama pemilikan rasa tanggung jawab baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa terhadap keluarga dan terhadap sesama manusia.
- c. WICAKSANA : bijaksana dalam tutur kata dan tingkah laku khususnya dalam penerapnya kekuasaan dan kewenangannya.²⁹

Pada Undang-Undang no.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia juga dijelaskan didalamnya pengertian Jaksa pada Bab I Pengertian, pada poin 1 dikatakan 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.³⁰

²⁹Lampiran Surat Keputusan Jaksa Agung R.I Nomor : Kep-074/JA/7/1978, tanggal 17 Juli 1978.

³⁰Pasal 1, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, jaksa adalah pejabat yang diberikan wewenang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Jadi, jaksa sebagai penuntut umum berwenang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.³¹

2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan Negeri

a. Tugas dan Wewenang Kejaksaan yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana disebutkan dalam pasal 14 yang menyatakan bahwa, Penuntut umum mempunyai wewenang :³²

- 1) Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu;
- 2) Mengadakan pra penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan

³¹Pasal 1 ayat (6) a dan b, jo Pasal 13, Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana

³²Pasal 14, Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana

memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik;

- 3) memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
- 4) Membuat surat dakwaan;
- 5) Melimpahkan perkara ke pengadilan
- 6) 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;
- 7) melakukan penuntutan;
- 8) menutup perkara demi kepentingan hukum



Secara teknis, kewenangan ini dilaksanakan setelah diterimanya pemberkasan dari penyidik. Persiapan berkas disebut sebagai tahap Prapenuntutan (Pratut), yaitu sampai penyerahan semua berkas perkara, alat-alat bukti, dan tersangka dari pihak penyidik diserahkan kepada Jaksa Penuntut Umum. Jika telah diserahkan maka tanggung jawab hukum dari penyidik telah beralih ke Jaksa Penuntut Umum.

b. Tugas dan Wewenang Kejaksaan yang terdapat dalam Undang-Undang No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, terdapat dalam pasal 30 yang dimana Kejaksaan memiliki tugas dan wewenang di beberapa bidang, antara lain :³³

1) Dalam konteks pidana, dalam pasal 30 ayat

(1) Undang - Undang nomor 16 Tahun 2004

³³ Pasal 30 ayat (1), (2), dan (3), Undang Undang No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

menyebutkan, 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 penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undangundang
- e) melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.



2) Dalam konteks perdata dan tata usaha negara, dalam pasal 30 ayat (2) Undang-Undang nomor 16 Tahun 2004 menyebutkan, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

3) Dalam konteks kertertiban dan ketentraman umum, dalam pasal 30 ayat (3) Undang - Undang nomor 16 Tahun 2004 menyebutkan, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

- 
- a) peningkatan kesadaran hukum masyarakat
 - b) pengamanan kebijakan penegakan hukum
 - c) pengawasan peredaran barang cetakan
 - d) pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara

- e) pencegahan penyalahgunaan dan /atau penodaan agama,
- f) penelitian dan pengembangan hukum serta statistik criminal.

Selain tiga poin di atas, Kejaksaan juga memiliki wewenang lain, yang dinyatakan dalam pasal 31 UU No. 16 Tahun 2004 menegaskan bahwa 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 Pasal 32 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tersebut menetapkan bahwa di samping tugas dan wewenang tersebut dalam undang-undang ini, Kejaksaan dapat diserahi tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang, kemudian Pasal



33 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan membina hubungan kerjasama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya, dan Pasal 34 menetapkan bahwa Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instalasi pemerintah lainnya.

E. Daerah dan Keuangan Daerah

1. Pengertian Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah: "Daerah otonom, selanjutnya di sebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batasa-batasan wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan

aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia”.³⁴

2. Pengertian Keuangan Daerah

Pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalamkerangka anggaran dan pendapatan dan belanja daerah (APBD). Oleh karena itu, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian APBD, yaitu; suatu rencana keuangan tahunan daerah yang di tetapkan berdasarkan peraturan. Selain itu, APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang

³⁴Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Mengenai Pemerintah Daerah

luas, nyata dan bertanggung jawab. Dari definisi keuangan daerah tersebut melekat 4 (empat) dimensi :

1. Adanya dimensi hak dan kewajiban
2. Adanya dimensi tujuan dan perencanaan
3. Adanya dimensi penyelenggaraan dan pelayanan public
4. Adanya dimensi nilai uang dan barang (investasi dan inventarisasi).³⁵

F. *Siyasah Dusturiyah*

1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah dusturiyah merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan

³⁵Konsep Keuangan Daerah, Dikutip di <http://pekikdaerah.wordpress.com/2010/08/22/Fungsi-Manajemen-Keuangan-Daerah> Pada 28 Januari 2023

tersebut.³⁶ Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam *siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaankelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Sudah tentu ruang lingkup pembahasan sangat luas. Oleh karena itu, di dalam *siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Seluruh persoalan yang termasuk kedalam ruang lingkup *siyasah dusturiyah* tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis,

³⁶Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 177

maqashid syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.³⁷

Bila dipahami penggunaan istilah *dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai *dustur* dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut. Sumber *dusturi* tentu pertama-pertama adalah Al-Qur'an al-Karim yaitu ayat-ayat yang

³⁷Dzajuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Cet. Ke-4, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 48.

berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil kulliy dan semangat ajaran Al-Qur'an. Kemudian hadis terutama sekali hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di Negeri Arab.³⁸

Sumber dari *dustur* adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Hadis. Ada kemungkinan adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering diistilahkan dengan konvensi. Ada kemungkinan pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang penting persyaratan-persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan, karena kaidah: *al-adah al-mahkamah* bukan tanpa syarat, tapi *al-'adah al-shahihah*.³⁹

2. Ruang Lingkup dan Kajian *Siyasah Dusturiyah*

³⁸Dzajuli, *Fiqh Siyasah Implementasi*,...h.50

³⁹Dzajuli, *Fiqh Siyasah Implementasi*,...h.54

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
2. Persoalan *imamah*, hak dan kewajibannya
3. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
4. Persoalan *bai'at*
5. Persoalan *waliyul ahdi*
6. Persoalan perwakilan
7. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
8. Persoalan *wizarah* dan perbandingannya

Persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di

dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya⁴⁰

Apabila dilihat dari sisi lain *fiqh siyasah dusturiyah* dapat dibagi kepada :

1. Bidang siyasah *tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al 'aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan nonmuslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undangundang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
2. Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain.
3. Bidang siyasah *qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.

⁴⁰H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47

4. Bidang *siyasaḥ idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.⁴¹

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulṭah al-tasyri'iyah*).

Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan *nash*.

Adapun analogi adalah melakukan metode *Qiyas*

⁴¹H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasaḥ Implementasi Kemaslahatan, ...*, h. 48

suatu hukum yang ada *nash*-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah* dan kehendak *syar'i* (Allah). Bila tidak ada *nash* sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis *syura* (parlemen).

Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah

dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.⁴²

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah

⁴²Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin, ...*, h. 157-158

Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah *al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).