

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Tindak Pidana di Bidang Perpajakan**

Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) dan bukan negara berdasarkan kekuasaan belaka (*machstaat*). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 Amandemen Ketiga. Ketentuan dalam pasal tersebut mengandung makna bahwa segala hal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus taat dan berdasarkan pada hukum, termasuk dalam hal perpajakan, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 Amandemen Ketiga, yaitu: “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang”.

Payung hukum (*umbrella provision*) yang saat ini mengatur tentang pajak adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (PPh) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah (PPN & PPnBM) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 dan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Dalam Undang-undang Perpajakan, dikenal beberapa jenis tindak pidana perpajakan, antara lain Tindak Pidana Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT), Tindak pidana Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Tindak pidana pembukuan, Tindak Pidana tidak menyetorkan pajak yang telah dipotong atau dipungut, dan tindak pidana pembocoran rahasia. Berkenaan dengan Tesis ini, maka yang dibahas adalah tindak pidana tidak menyetorkan pajak yang telah dipotong atau dipungut.

Untuk melunasi pajak dalam tahun yang berjalan, ada 3 (tiga) cara yang ditetapkan dalam undang-undang perpajakan, tentang pajak penghasilan, yaitu:

a. Pemotongan oleh pihak lain, b. pemungutan oleh pihak lain, dan c. pembayaran pajak oleh wajib pajak sendiri. Para pemotong pajak yang dimaksud adalah:

- a. Pemberi kerja yang membayar gaji, upah dan honor dengan nama apapun sebagai imbalan atas pekerjaan yang dilakukan di Indonesia.
- b. Bendaharawan pemerintah yang membayar gaji, upah, honot, tunjangan tetap dan pembayaran lain, dengan nama apapun sehubungan dengan pekerjaan atau jabatan yang dibebankan kepada keuangan negara.
- c. Badan dana pension yang membayar dana pension.
- d. Perusahaan dan badan-badan yang membayar honor atau pembayaran lain sebagai imbalan atas jasa yang dilakukan di Indonesia oleh

- tenaga ahli sebagai wajib pajak dalam negeri yang melakukan pekerjaan bebas.
- e. Badan swasta, pemerintah maupun perorangan yang membayar deviden, bunga, sewa, royalty, imbalan atau jasa teknik dan jasa manajemen.
  - f. Orang pribadi yang memotong PPh dari wajib pajak luar negeri yang menerima pembayaran bunga, deviden dan sebagainya.

## **B. Kejaksaan Republik Indonesia**

Sebelum diuraikan lebih lanjut tentang Kejaksaan Republik Indonesia, terlebih dahulu ditinjau pengertian Jaksa. Menurut Saherodji, bahwa kata “Jaksa” berasal dari Bahasa Sansekerta yang berarti pengawas (*superintendent*) atau pengontrol, yaitu pengawas soal-soal kemasyarakatan.<sup>7</sup> Selanjutnya sesuai dengan lampiran Surat Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep. 074/J.A/I 987, tanggal 17 Juli tahun 1978, menyatakan bahwa pengertian jaksa adalah 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: *Satya*, kesetiaan yang bersumber pada rasa jujur, baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap diri pribadi dan keluarga maupun

---

<sup>7</sup> Ilham Gunawan, *Peran Kejaksaan Dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitass Politik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 42. Pengertian Jaksa sebagai pengawas, tidaklah sama tugasnya dengan tugas utama penuntut umum dewasa ini. Lembaga penuntut umum seperti sekarang ini tidak bertugas sebagai hakim seperti Adhyaksa dahulu kala, tetapi keduanya mempunyai persamaan tugas yaitu penyidikan perkara, penuntutan dan melakukan tugas sebagai hakim komisaris.

sesama manusia. *Adhy*, kesempurnaan dalam bertugas dan yang berunsur utama pemilikan rasa tanggung jawab baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa terhadap keluarga serta terhadap sesama manusia. *Wicaksana*, bijaksana dalam tutur kata dan tingkah laku khususnya dalam penerapan kekuasaan dan kewenangannya.<sup>8</sup>

Dahulu “*adhyaksa*” tidaklah sama tugasnya dengan tugas utama “penuntut umum” dewasa ini. Lembaga penuntut umum seperti sekarang ini tidak bertugas sebagai hakim, tetapi keduanya mempunyai persamaan tugas yaitu penyidikan perkara, penuntutan, dan melakukan tugas sebagai “hakim komisaris”.

Di dalam Pasal 1 butir 6 UU No. 8 tahun 1981 disebutkan bahwa:

1. 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.
2. Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan ketetapan hakim.

Rumusan pengertian Jaksa di dalam Undang-undang No. 16 tahun 2004 diatur pada Pasal 1 angka 1 dan angka 2, jadi dari rumusan tersebut dua kewenangan jaksa adalah: Sebagai penuntut umum, dan sebagai eksekutor. Sebagai penuntut umum jaksa berwenang untuk melakukan penuntutan melaksanakan penetapan hakim, sedangkan sebagai eksekutor jaksa berwenang melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap/pasti.

---

<sup>8</sup> Djoko Prakoso, *op cit*, hlm. 17

Dengan perkataan lain, jaksa yang menangani perkara dalam tahap penuntutan disebut “penuntut umum”. Penuntut Umum-lah yang dapat melaksanakan penetapan hakim. Dengan demikian jaksa lain tidak dapat melaksanakan penetapan hakim tetapi tetap penuntut umum dapat melakukan eksekusi karena dia adalah jaksa. Perbedaan jaksa dan penuntut umum pada hakikatnya adalah jaksa bertugas pada kegiatan penanganan perkara pada tahap penuntutan, maka jaksa disebut penuntut umum. Jika bertugas diluar penuntutan, maka ia tetap disebut jaksa.

Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan bahwa: “Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara terutama di bidang penuntutan dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan, dipimpin oleh Jaksa Agung yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden”.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, menyatakan bahwa “Kejaksaan Republik Indonesia selanjutnya dalam undang-undang ini disebut kejaksaan, adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan”. Rumusan tersebut menegaskan kedudukan kejaksaan sebagai satu-satunya lembaga penuntutan yang berperan sangat penting dalam upaya penegakan hukum, khususnya di bidang hukum pidana. Jaksa sebagai pejabat

yang diberi wewenang untuk bertindak selaku penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan memainkan peran yang sangat penting, mengingat peran yang sangat penting itu pula, seorang Jaksa dituntut untuk dapat bekerja secara profesional sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga pemerintah yang yang diberi wewenang khusus melaksanakan kekuasaan negara terutama di bidang penuntutan dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan, yang dipimpin oleh Jaksa Agung yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Keberadaan Kejaksaan Republik Indonesia tidak diatur secara tegas (eksplisit) dalam Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan, melainkan hanya tersirat (implisit). Pengaturannya dalam Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945 berbunyi: “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini”. Demikian juga, dalam Undang-undang Dasar 1945 sesudah perubahan hanya tersirat dalam Pasal 24 ayat (3), dan dalam Pasal II Aturan Peralihan. Pasal 24 ayat (3) mengatur bahwa “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman diatur dalam undang-undang”. Kemudian Pasal II Aturan Peralihan mengatur bahwa: “Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-undang Dasar dan belum diadakannya yang baru menurut Undang-undang Dasar ini”.

Perubahan mendasar terjadi setelah keluar Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menggantikan dan mencabut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991, di dalam Konsideran Menimbang dinyatakan: “Bahwa untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun”.

Kedua undang-undang ini menunjukkan bahwa eksistensi Kejaksaan Republik Indonesia dalam upaya penegakan hukum tidak bisa diabaikan. Ini adalah karena di samping secara normatif ada yang mengatur, juga dalam tataran faktual, masyarakat menghendaki lembaga/aparat penegak hukum benar-benar berperan sehingga terwujud rasa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kedudukan serta fungsi kejaksaan sangat rentan oleh sistem ketatanegaraan atau corak pemerintahan yang dianut. Misalnya, pada masa Penjajahan Belanda dan Jepang, kejaksaan semata-mata merupakan alat kekuasaan atau perpanjangan tangan penguasa pada saat itti. Begitu juga pada masa pemerintahan setelah kemerdekaan, kejaksaan seharusnya merupakan sarana untuk melindungi dan mengayomi masyarakat, tetapi malah terkesan sebaliknya, khususnya dalam penanganan perkara subversi, pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), dan tindak pidana korupsi dalam kasus-kasus tertentu.

Secara universal posisi dan fungsi kejaksaan di berbagai belahan dunia hampir tidak berbeda, merupakan bagian dari fungsi penegakan hukum dari suatu negara. Di Indonesia Kejaksaan Republik Indonesia merupakan salah satu institusi penegak hukum yang kedudukannya berada di lingkungan kekuasaan eksekutif (pernerintah) yang berfungsi melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, sebagaimana secara tugas ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, disamping melaksanakan fungsi kekuasaan lain yang diberikan oleh undang-undang.

Fungsi kejaksaan sesuai dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mencakup aspek preventif dan aspek represif dalam kepidanaan serta Pengacara Negara dalam keperdataan dan Tata Usaha Negara. Aspek Preventif, berupa peningkatan kesadaran hukum masyarakat, pengamanan kebijakan penegakan hukum, pengamanan peredaran barang cetakan, pengawasan aliran kepercayaan, pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Aspek represif melakukan penuntutan dalam perkara pidana, melaksanakan penetapan Hakim dan putusan pengadilan, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan pelepasan bersyarat, melengkapi berkas perkara tertentu yang berasal dari Penyidik Polri atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

Soerjono Soekanto<sup>9</sup> mengemukakan bahwa aparat penegak hukum, merupakan sebagian faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan karena jika diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan”. Oleh karena itu, keberadaan Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai institusi penegak hukum, mempunyai kedudukan yang sentral dan peranan yang strategis di dalam suatu negara hukum karena institusi kejaksaan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan, sehingga keberadaannya dalam kehidupan masyarakat harus mampu mengemban tugas penegakan hukum.

Secara filosofis, gambaran Jaksa/Penuntut Umum adalah Figur seseorang yang profesional, berintegritas dan disiplin. Jaksa diharuskan berpedoman pada doktrin yang dinamakan Tri Krama Adhyaksa yaitu Satya: kesetiaan yang bersumber pada rasa jujur baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap diri pribadi dan keluarga maupun kepada sesama manusia; Adhi : kesempurnaan dalam bertugas dan berunsur utama pemilikan rasa tanggung jawab, bertanggung jawab baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap keluarga dan terhadap sesama manusia; Wicaksana: bilaksana dalam tutur kata dan tingkah Inku khususnya dalam pengentrapan kekuasaan dan kewenangannya, yang harus dipatuhi.

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 2002, hlm, 5.

Doktrin Tri Krama Adhyaksa yang dijabarkan dalam Kode Etik Jaksa, sebagai tuntunan tata pikir, tata tutur dan tata laku dalam mewujudkan jati diri Jaksa mandiri yang memiliki kemampuan profesional, integritas pribadi dan disiplin tinggi dalam mengemban bakti profesi kepada masyarakat, bangsa dan negara. Gambaran figur Jaksa/Penuntut Umum yang berlaku umum perlu diuji kemungkinan aplikasinya melalui suatu sistem, karena disadari atau tidak, bahwa seorang Jaksa yang juga merupakan seorang manusia biasa, yang tidak mungkin lepas dari suatu kesalahan dan atau kekeliruan dalam melaksanakan tugasnya, baik itu dari sudut teknis yuridisnya yaitu apakah prosedur penyidikan, penyelidikan, dakwaan dan penuntutan sudah sesuai dengan undang-undang yang berlaku, maupun dari sudut administrasi perkara, apakah dalam penyusunan berkas perkara Jaksa/Penuntut Umum sudah secara lengkap dari mulai pra penuntutan sampai eksekusi dalam satu berkas perkara, dan tidak menutup kemungkinan ada sebagian kecil dari Jaksa/Penuntut Umum dalam kenyataannya melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik itu dari sudut teknis yuridis maupun administrasi perkara.

Fungsi kejaksaan dalam, penegakan hukum berkaitan dengan penanganan perkara lebih dipandang bukan sebagai pelaksana kekuasaan negara, tetapi sebagai alat perpanjangan tangan penguasa untuk-menindak rakyat atau

masyarakat. Martin Basiang mengatakan bahwa<sup>10</sup>, sorotan tajam masyarakat tersebut tidak sepenuhnya dapat disalahkan, mengingat kedudukan kejaksaan oleh undang-undang dinyatakan sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan penuntutan. Sepanjang kedudukan kejaksaan bukan sebagai palaksana kekuasaan negara di bidang penegakan hukum, maka sorotan tajam dan tudingan miring terhadap penanganan suatu perkara selamanya akan tetap dinilai bernuansa politis. Hal ini akan memungkinkan pula munculnya intervensi dari pihak-pihak lain terhadap kebijakan penuntutan”.

Akuntabilitas (keterbukaan) sangat dibutuhkan untuk mangantisipasi terjadinya deviasi (penyalahgunaan) kewenangan oleh aparat kejaksaan saat menjalankan tugas dan wewenangnya menegakkan hukum. Untuk menciptakan akuntabilitas dimaksud, perlu dilakukan pengawasan agar terbentuk aparat yang bersih, penuh tanggung jawab, baik secara moral, agama, dan hukum dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Pada dasarnya pertanggungjawaban kejaksaan adalah pertanggungjawaban institusi kejaksaan dan pertanggungjawaban Jaksa perorangan, dilihat dari persoalan-persoalan tersebut diatas, maka eksaminasi perkara merupakan suatu sarana yang sangat penting untuk dapat meneliti dan menilai kinerja Jaksa/Penuntut Umum, apabila ditemukan adanya kesalahan, kekeliruan yang dilakukan oleh Jaksa/Penuntut Umum.

---

<sup>10</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan R.1, Posisi Dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, 2005, him 6-7.

Eksistensi (kedudukan dan fungsi) Kejaksaan dalam proses penegakan hukum, berorientasi pada pencapaian tujuan hukum, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kesejahteraan (manfaat/faedah/hasil guna), mengenai tujuan hukum tersebut, B. Arief Sidharta, mengatakan bahwa, Merupakan cita hukum bangsa Indonesia yang berakar dalam Pancasila, yang dinyatakan di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang menjadi landasan falsafah dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara. Cita hukum tersebut mencerminkan tujuan negara serta dasar yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945.

Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, menyatakan bahwa: “Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undangundang”. Berdasarkan pasal tersebut, maka kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia adalah sebagai lembaga penuntutan yang berperan sangat penting dalam upaya penegakan hukum, khususnya di bidang hukum pidana.

Selanjutnya mengenai pengertian Jaksa menurut Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, mengatakan 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.

Menurut Pasal 1 butir 2 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang dimaksud dengan Jaksa Penuntut Umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Selanjutnya mengenai wewenang Jaksa Penuntut Umum diatur lebih lanjut dalam Pasal 14 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yaitu :

1. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik tertentu,
2. 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,
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,
9. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini,
10. Melaksanakan penetapan Hakim.

Sehubungan dengan wewenang penuntutan di atas, maka dalam hukum acara pidana di Indonesia dikenal dua asas penuntutan yaitu:<sup>11</sup> Pertama, Asas Legalitas: Asas legalitas yaitu penuntut umum diwajibkan menuntut semua orang yang dianggap cukup alasan bahwa yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum, dan Kedua, Asas Oportunitas; Asas oportunitas yaitu penuntut umum tidak diharuskan menuntut seseorang, meskipun yang bersangkutan sudah jelas melakukan suatu tindak pidana yang dapat dihukum.

Mengenai penuntutan menurut ketentuan Pasal 1 angka 7 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyebutkan bahwa: “Penuntutan 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”.

Untuk melaksanakan tugas penuntutan tersebut, maka diperlukan adanya suatu pengawasan yang terkoordinasi, sebagaimana dulu diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, Jaksa Agung adalah Penuntut Umum Tertinggi, Untuk kepentingan penuntutan perkara Jaksa Agung dan Jaksa-jaksa lainnya dalamnya lingkungan daerah hukumnya memberikan petunjuk-petunjuk, mengkoordinasikan dan mengawasi alat-alat penyidik dengan mengindahkan

---

<sup>11</sup> Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Mengenal Lembaga Kejaksaan Indonesia*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 29

hierarki, Jaksa Agung memimpin dan mengawasi para Jaksa dalam melaksanakan tugasnya.

Selanjutnya menurut Pasal 38 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengatakan bahwa: “Untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden”.

Dalam ketentuan Pasal 248 Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia: “Subdirektorat Keamanan, Ketertiban Umum dan Tindak Pidana Umum Lainnya mempunyai tugas melakukan pengujian terhadap penanganan sesuatu perkara tindak pidana yang dilakukan oleh Jaksa/Penuntut Umum yang mendapat putusan Pengadilan atau dihentikan penuntutannya”.

Selanjutnya dalam Pasal 249 Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, yang berbunyi: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Pasal 248, Subdirektorat Keamanan, Ketertiban Umum dan Tindak Pidana Umum Lainnya menyelenggarakan fungsi: (1) Penyelenggaraan pengkajian terhadap segi teknis administrasi dan penerapan hukum dalam menangani perkara tindak pidana umum mulai dari pemberian petunjuk kepada penyidik sampai dengan eksekusi; dan (2) Pelaksanaan urusan administrasi dan dokumentasi.

Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan, mulai dari Pasal 30 sampai dengan Pasal 37 mengatur ketentuan-ketentuan tugas dan wewenang kejaksaan, bukan hanya dalam bidang pidana, tetapi juga dalam bidang perdata dan tata usaha negara serta di bidang ketertiban dan ketenteraman umum, sebagai berikut:

1. Di bidang pidana, melakukan penuntutan, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan, pengawasan terhadap putusan lepas bersyarat, melengkapi berkas dengan melakukan pemeriksaan tambahan;
2. Dibidang perdata dan tata usaha negara, dengan kuasa khusus mewakili negara dan pemerintah;
3. Di bidang ketertiban dan ketentraman umum, peningkatan kesadaran hukum bermasyarakat, pengamanan kebijakan penegak hukum, pengawasan aliran kepercayaan, yang dapat membahayakan masyarakat dan negara, pencegahan penyalahgunaan dan atau penodaan agama, penelitian, pengembangan hukum serta statistik kriminal;
4. Tugas lainnya, diantaranya menempatkan terdakwa di rumah sakit, memberi pertimbangan hukum pada instansi-instansi, pembinaan hubungan sesama aparat penegak hukum.

Secara khusus pada Pasal 35 UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan, memuat kewenangan dan tugas Jaksa Agung selain dari memimpin instansi Kejaksaan, yakni :

1. Mengendalikan kebijakan penegakan hukum
2. Mengefektikan proses penegakan hukum
3. Menyampingkan perkara demi kepentingan umum
4. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum
5. Mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara pidana
6. Mencegah dan menangkal orang tertentu masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia karena keterlibatan dalam suatu perkara pidana, dan
7. Memberi ijin berobat tersangka atau terdakwa di dalam dan atau di luar negeri.

Dalam Lembaga Kejaksaan terdapat pemisahan penyidik dan penuntut umum untuk menghindari dualisme, dalam penyidikan perlu pertimbangan-pertimbangan yang betul-betul dapat dipertanggungjawabkan dari segi rasional, efisien, dan efektivitas yang seharusnya dengan asas sederhana, cepat dan murah. Maka pemisahan penyidik dengan penuntutan untuk menghindari dualisme penyidikan adalah tidak efisien dan tidak efektif. Keberhasilan penuntutan tidak terlepas dari hasil penyidikan dan sebaliknya kegagalan penuntutan dapat terjadi karena hasil penyidikan yang tidak memadai. Ini memperlihatkan adanya hubungan yang erat antara penyidik dan penuntut.

Maka dapat disimpulkan bahwa tugas dan wewenang jaksa sebagai penyidik tidak meliputi semua tindak pidana, namun hanya dalam tindak pidana khusus saja, seperti tindak pidana korupsi yang diatur dalam Pasal 2 UU No. 20 tahun 2001, tindak pidana ekonomi dan sebagainya. Dan ini sesuai dengan pengertian yang terdapat dalam Pasal 284 ayat (2) KUHAP, dan sesuai dengan Pasal 32 Undang-undang No. 16 tahun 2004 yang menyatakan: Bahwa di samping tugas dan wewenang tersebut dalam undang-undang ini, Kejaksaan dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang.

Secara universal posisi dan fungsi Kejaksaan di berbagai belahan dunia hampir tidak berbeda, merupakan bagian dari fungsi penegakan hukum dari suatu negara. Di Indonesia Kejaksaan Republik Indonesia merupakan salah satu institusi penegak hukum yang kedudukannya berada di lingkungan kekuasaan eksekutif (pemerintah) yang berfungsi melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, sebagaimana secara tegas ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (I) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, disamping melaksanakan fungsi kekuasaan lain yang diberikan oleh undang-undang.

Fungsi Kejaksaan sesuai dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mencakup aspek *preventif* dan aspek *represif* dalam kepidanaan serta Pengacara Negara dalam keperdataan dan Tata Usaha Negara. Aspek *preventif*, berupa peningkatan kesadaran hukum

masyarakat, pengamanan kebijakan penegakan hukum, pengamanan peredaran barang cetakan, pengawasan aliran kepercayaan, pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal. Aspek represif melakukan penuntutan dalam perkara pidana, melaksanakan penetapan Hakim dan putusan pengadilan, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat, melengkapi berkas perkara tertentu yang berasal dari Penyidik Polri atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

Kedua aspek fungsi kejaksaan tersebut menjadi acuan dalam pengorganisasian tugas-tugas operasional, berintegritas, dan disiplin. Menyangkut keperdataan dan tata usaha negara sebagai pengacara negara dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar Pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menurut Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Ketentuan mengenai badan-badan lain tersebut dipertegas dalam Pasal 41 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman meliputi Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan badan-badan

lain yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 2 menegaskan bahwa:

1. Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-undang ini disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.
2. Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka.
3. Kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah satu dan tidak terpisahkan.

Mencermati isi Pasal 2 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 di atas, dapat diidentifikasi beberapa hal, yaitu :

1. Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan,
2. Kejaksaan melakukan kekuasaan (kewenangan) di bidang penuntutan dan kewenangan lain berdasarkan undang-undang,
3. Kekuasaan (kewenangan) itu dilakukan secara merdeka,
4. Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan.

Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16. Tahun 2004 dijelaskan bahwa kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintahan pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang

penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan di lingkungan peradilan umum. Kemudian Penjelasan Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “secara merdeka” dalam ketentuan ini adalah dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Serta Penjelasan Pasal 2 ayat (3) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan” adalah landasan pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan di bidang penuntutan, sehingga dapat menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja kejaksaan. Oleh karena itu, kegiatan penuntutan di pengadilan oleh kejaksaan tidak akan berhenti hanya karena Jaksa yang semula bertugas berhalangan. Dalam hal demikian, tugas penuntutan oleh kejaksaan akan tetap dilakukan sekalipun oleh Jaksa pengganti.

Dalam Penjelasan Umum undang-undang tersebut, diuraikan bahwa pembaharuan undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dimaksudkan untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun, yakni yang dilaksanakan secara merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya, kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan

supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Oleh karena itu perlu dilakukan penataan kembali terhadap Kejaksaan untuk menyesuaikan dengan perubahan-perubahan tersebut di atas.

Bila ketiga undang-undang mengenai kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam penegakan hukum di Indonesia dikomparasi, tampak ada beberapa persamaan namun ada pula perbedaan, yaitu:<sup>9</sup>

1. Kesamaan ketiga undang-undang kejaksaan (Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961) berkaitan dengan kedudukan kejaksaan adalah: *Pertama*, kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan; *Kedua*, kejaksaan melakukan kekuasaan (kewenangan) utama di bidang penuntutan.
2. Kesamaan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 yakni kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Berbeda dari pengaturan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 yang menegaskan bahwa kejaksaan adalah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum.
3. Perbedaan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 terletak pada unsur bahwa “kekuasaan (kewenangan) itu dilakukan secara merdeka”. Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 mengatur dengan tegas bahwa kejaksaan

memiliki kemerdekaan dan kemandirian dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, sedangkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tidak mengatur hal ini.

4. Perbedaan lainnya adalah Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 menegaskan secara eksplisit bahwa Kejaksaan harus menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara, sementara Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tidak menegaskan hal tersebut.

Mencermati pengaturan di atas dapat dijelaskan bahwa kedudukan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, bila dilihat dari sudut kedudukan, mengandung makna bahwa Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penuntutan berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif. Di sinilah terjadinya ambivalensi kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam penegakan hukum di Indonesia.

Selanjutnya, sehubungan dengan makna kekuasaan kejaksaan dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini

bertujuan melindungi profesi Jaksa seperti yang digariskan dalam “*Guidelines on the Role of Prosecutors dan International Association of Prosecutors*”.

Lebih jauh, dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004, antara lain dinyatakan bahwa diberlakukannya undang-undang ini adalah untuk pembaruan kejaksaan, agar kedudukan dan peranannya sebagai lembaga pemerintahan lebih mantap dan dapat mengemban kekuasaan negara di bidang penuntutan, yang bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun.

Dalam pengertian lain, kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya, hendaknya merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan lainnya dalam upayanya mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

### **C. Jaksa Sebagai Penyandang Asas Dominus Litis dalam Penanganan Perkara.**

Dominus litis dimaknai sebagai pemilik perkara, dari kata *dominus* yang artinya pemilik dan *litis* artinya perkara. Dalam konteks proses peradilan, jaksa memiliki peran kunci yakni menentukan dapat tidaknya suatu perkara dituntut ke pengadilan, karena hanya Jaksa yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan. Itulah sebabnya Jaksa disebut sebagai lembaga penegak hukum penyandang asas *dominus litis*.

Asas dominus litis menegaskan bahwa, tidak ada badan lain yang berhak melakukan Penuntutan selain Jaksa Penuntut Umum yang bersifat absolut dan monopoli. Pasalnya, Jaksa Penuntut Umum menjadi satu-satunya lembaga yang memiliki dan memonopoli pengendalian penuntutan dan penyelesaian perkara pidana. Hakim tak dapat meminta supaya perkara pidana yang terjadi diajukan kepadanya. Sebab, Hakim dalam penyelesaian perkara hanya bersifat pasif dan menunggu tuntutan dari penuntut umum. Asas ini otomatis menempatkan Jaksa Penuntut Umum selaku pengendali perkara, dimana dapat atau tidaknya dilakukan penuntutan terhadap suatu perkara tindak pidana hasil penyidikan (oleh Penyidik) adalah mutlak wewenang Penuntut Umum. Begitu pula Penuntut Umum dapat menghentikan penuntutan dengan alasan tidak cukup bukti, peristiwanya bukan tindak pidana, dan perkaranya ditutup demi hukum.

Kejaksaan adalah sebutan bagi institusi dalam sistem peradilan pidana yang memiliki fungsi menuntut dan membuat dokumen seperti surat dakwaan dan surat tuntutan. Jaksa merupakan tokoh utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana.<sup>12</sup>

Keberadaan atau eksistensi Kejaksaan sebagai lembaga yang memiliki tugas dan wewenang dalam penuntutan ternyata belum begitu lama, sebelumnya baik di Eropa (Belanda, Jerman, Perancis, dan lain-lain) maupun pada masa-masa kerajaan, masa-masa sebagai jajahan di Indonesia tidak mengenal adanya

---

<sup>12</sup> Mahrus Ali, *Asas, Teori & Praktek Hukum Pidana Indonesia*, UII Press, Yogyakarta (Anggota IKAPI), 2013, hlm. 220.

suatu lembaga penuntutan, sebagaimana tugas kejaksaan saat ini yang secara khusus untuk atas nama atau masyarakat yang mengadakan tuntutan pidana terhadap pelaku delik. Pada masa itu tidak ada perbedaan antara perdata dan pidana. Pihak yang dirugikan yang melakukan tuntutan pidana kepada hakim. Di Indonesia dahulu dikenal pejabat negara yang disebut adhyaksa yang diartikan sebagai jaksa, akan tetapi dahulu fungsinya sama dengan hakim karena dahulu tidak dikenal adanya lembaga penuntutan.<sup>13</sup>

Tugas utama Kejaksaan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia adalah penuntutan, dan sebaliknya, penuntutan merupakan kewenangan satu-satunya yang hanya dimiliki oleh kejaksaan, dan tidak dimiliki oleh lembaga lain. Kewenangan untuk melakukan penuntutan tersebut merupakan perwujudan dari Prinsip Dominus Litis.<sup>14</sup>

Prinsip Dominus Litis telah diakui secara universal dan tercermin di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang, yang dilaksanakan secara independen. Sejalan dengan prinsip bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan (*een en ondelbaar*), maka tidak ada suatu lembaga pemerintah

---

<sup>13</sup>Djoko Prakoso, *Surat Dakwaan, Tuntutan Pidana dan Eksaminasi Perkara di Dalam Proses Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 13

<sup>14</sup>Effendi, *Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen dan Proses Sistem Peradilan Pidana di Beberapa Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2013, hlm. 154.

manapun yang dapat melakukan tugas penuntutan tersebut untuk dan atas nama negara.<sup>15</sup> Secara bahasa, *dominus* berasal dari bahasa latin yang artinya pemilik, sedangkan *litis* artinya perkara atau gugatan. Hakim tidak bisa meminta supaya delik diajukan kepadanya, namun hakim hanya menunggu penuntutan dari penuntut umum ”.<sup>16</sup>

Pada masa penjajahan Belanda, keberadaan Kejaksaan telah ada dalam struktur dan memiliki beberapa fungsi, yaitu: Pertama, berfungsi untuk mengadili perkara pada Pengadilan Padu, Kedua, berfungsi untuk menerima dan mempersiapkan perkara pada Pengadilan Pradata. Legitimasi tersebut didasarkan pada ketentuan perundang-undangan, dimana sebelum berlakunya *Herziene Inlandsch Reglement (HIR)*, *staatblaad* 1941 No.44, terlebih dahulu diatur dengan *Inlandsch Reglement, staatblaad* 1848 No.16 (IR). Didalamnya disebutkan bahwa pekerjaan penuntut umum di pengadilan negeri dahulu disebut *landraad*, yang dilaksanakan oleh jaksa. Setelah berlakunya *Herzenie Indlandsch Reglement (HIR)*, kedudukan jaksa tetap menjadi alat kekuasaan Asisten Residen menjadi sebutan *Magistraat* (penuntut umum), sedangkan jaksa hanya mendapat sebutan *Ajunct Magistraat* tanpa perubahan dalam fungsi dan tugasnya. Belanda sendiri baru pada tanggal 18 April 1827 ketika berlakunya *Rechterlijke Organisatie en het beleid der justitie*, diadakan lembaga penuntut umum yang

---

<sup>15</sup> [http://www.kejaksaan.go.id/unit\\_kejaksaan.php?idu=28&idsu=35&idke=0&hal=1&id=1543](http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=28&idsu=35&idke=0&hal=1&id=1543) &bc= diakses pada hari Rabu 13 Februari 2019.

<sup>16</sup> Hari Sasongko, *Penuntutan dan Teknik Membuat Surat Dakwaan*, Dharma Surya Berlian, Surabaya, 1996, hlm. 26.

berdiri mengikuti sistem Perancis. Suatu asas yang terpenting dari penuntut umum itu satu dan tidak terbagikan (*een en ondeelbaarheid*) dan bergantungnya pada kekuasaan eksekutif.

Dengan demikian, dalam masa penjajahan oleh Belanda pada awalnya tidak mengenal lembaga penuntut umum yang berdiri sendiri melainkan hanya sebagai asisten atau pembantu, baru setelah *Inlandsch Reglement (IR)* diubah menjadi *Herzenie Indlandsch Reglement (HIR)* barulah dikenal lembaga penuntut umum yang berdiri sendiri, yang mengacu pada asas yang sangat penting dalam penuntutan yaitu adanya asas satu dan tidak terpisahkan (*een en ondeelbaarheid*), sebagai pijakan supremasi prinsip *dominus litis* dalam penuntutan.

Sejak masa pemerintahan Jepang, nampaknya para Jaksa memiliki kembali statusnya yaitu sebagai penuntut umum yang sebenarnya. Ketika Jepang berkuasa di Indonesia maka jabatan Asisten Residen segera dihapuskan. Situasi yang demikian mengakibatkan kedudukan jaksa mengalami perubahan mendasar. Dalam masa ini, semua tugas dan wewenang Asisten Residen dalam penuntutan perkara pidana diberikan kepada Jaksa dengan jabatan Tio Kensatsu Kyokuco atau Kepala Kejaksaan pada Pengadilan Negeri, serta berada dibawah pengawasan KooToo Kensatsu Kyokuco atau Kepala Kejaksaan Tinggi. Selanjutnya dengan Osamurai No. 49, Kejaksaan dimasukkan dalam wewenang Cianbu atau Departemen Keamanan. Dengan demikian tugas jaksa telah

ditentukan yaitu mencari kejahatan dan pelanggaran (sebagai pegawai penyidik), menuntut perkara (pegawai penuntut umum), dan menjalankan putusan hakim (pegawai eksekusi).

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang oleh Undang-undang diberi mandat untuk melaksanakan kekuasaan negara dalam penegakan hukum khususnya bidang penuntutan serta kewenangan lainnya. Kewenangan penuntutan oleh kejaksaan dilaksanakan oleh Penuntut Umum yang bila ditafsirkan secara etimologis berasal dari kata “*prosecution*” yang berasal dari bahasa Latin *Prosecutus*, yang terdiri dari kata “*pro*” (sebelum) dan “*sequi*” (mengikuti). Mengacu pada pemaknaan kata “penuntut umum” secara etimologis dan dikaitkan dengan peran kejaksaan dalam suatu system peradilan pidana, maka Kejaksaan seharusnya dipandang sebagai “*dominus litis*” (*procuruer die de procesvoering vastselat*) yaitu pengendali perkara dari tahapan awal penyidikan sampai dengan proses eksekusi suatu putusan yang telah berkekuatan. Asas *Dominus Litis* ini merupakan hal yang universal sebagaimana terdapat dalam Pasal 11 *Guidelines on the Role Prosecutors*, yang juga diadopsi oleh *Eight United Nation Congress on The Prevention of Crime* dalam Kongres Pencegahan Kejahatan ke-8 di Havana pada Tahun 1990.

Dalam perkembangan kebijakan hukum, asas *Dominus Litis* telah direduksi pemaknaannya dan fungsinya dengan berlakunya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana) melalui prinsip

diferensiasi fungsional yang mengakibatkan terkotak-kotaknya sub system peradilan yaitu sub system penyidikan, sub system penuntutan dan sub system pemeriksaan perkara. Adanya prinsip diferensiasi fungsional mengakibatkan penerapan fungsi penuntut umum sebagai dominus litis tidak dapat secara maksimal, walaupun Kejaksaan tetap diberi porsi untuk melakukan pengawasan terhadap proses penyidikan dengan tujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh aparat penyidik yang dapat berpotensi pada terjadinya pelanggaran hak-hak tersangka dalam proses penegakan hukum.

#### **D. Landasan Teori**

##### **1. Teori Kewenangan**

Teori kewenangan dipergunakan dalam penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang diteliti karena adanya kewenangan-kewenangan yang diberikan perundang-undangan kepada aparat penegak hukum, khususnya Jaksa dalam melaksanakan tindakan hukum projustisia (penyidikan dan penuntutan dan pelaksanaan putusan pengadilan) tetapi juga dalam membantu pemerintah melaksanakan penindakan terhadap wajib pajak yang melakukan tindak pidana di bidang perpajakan.

Menurut Philipus M. Hadjon bahwa istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *bevoegheid*, akan tetapi mempunyai perbedaan karakter. *Bevoegheid* digunakan dalam hukum publik dan hukum

privat sedangkan wewenang selalu digunakan dalam hukum publik. Dengan demikian wewenang sejajar dengan *bevoegheid* dalam hukum publik.<sup>17</sup> Hukum Pidana termasuk ke dalam hukum publik. Hukum publik adalah hukum yang mengatur kepentingan publik (masyarakat umum). Apabila diperinci sifat hukum publik dalam hubungannya dengan hukum pidana, maka akan ditemukan ciri-ciri hukum publik yaitu : Pertama, mengatur hubungan antara kepentingan negara atau masyarakat dengan orang perseorangan. Kedua, kedudukan penguasa negara adalah lebih tinggi dari orang perorang yang disubordinasikan kepada penguasa. Ketiga, penuntutan seseorang (yang telah melakukan suatu tindakan yang terlarang) tidak tergantung kepada perseorangan (yang dirugikan), melainkan pada umumnya negara/penguasa wajib menuntut seseorang tersebut. Keempat, hak subjektif penguasa ditimbulkan oleh peraturan-peraturan hukum pidana objektif atau hukum pidana positif.<sup>18</sup>

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara. Dalam hukum tata Negara, wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum. Jadi wewenang berkaitan dengan kekuasaan, dan terdiri atas minimal 3 (tiga) unsur yaitu: Pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Wewenang dapat dilukiskan sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan

---

<sup>17</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Dalam Yuridika, Nomor 5 dan 6, 1997.

<sup>18</sup> E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Alumni AHM- PTHM, Jakarta, 1982. hal 23

perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah. Dengan adanya unsur kekuasaan, maka wewenang merupakan legitimasi bagi dikeluarkannya keputusan-keputusan sepihak yang bersifat mengikat terhadap orang lain. Pelaksanaan wewenang itu dapat melahirkan norma-norma hukum materiil maupun formil. Teori atau konsep kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam kamus istilah hukum, disamakan arti kewenangan dan kompetensi yaitu kekuasaan untuk menentukan atau memutuskan suatu hal.<sup>19</sup>

Seperti yang disebutkan di atas bahwa kewenangan merupakan salah satu konsepsi inti dalam hukum administrasi Negara. Dalam hal ini perlu dibedakan antara kewenangan dengan wewenang, walaupun dalam praktek, perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap orang-orang tertentu atau terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat. Jadi menteri misalnya, mempunyai kekuasaan terhadap orang (jabatan) yang berada di bawahnya serta kepada bidang urusan pemerintahan yang dialokasikan Presiden kepadanya.<sup>20</sup>

Kewenangan ini masih dapat diuraikan lebih lanjut lagi hingga menjadi wewenang-wewenang. Wewenang didefinisikan dengan kekuasaan mengenai suatu tonderdil tertentu saja dari bidang urusan pemerintahan

---

<sup>19</sup> Andreas Fokema, 1983, *Kamus Istilah Hukum Belanda-Indonesia*, Penerjemah Saleh Adiwinata, Cet. Pertama, Bina Cipta, Bandung, hal. 74

<sup>20</sup> Syaukani, Et. Al., 2002, *Otonomi Daerah Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 5

tertentu yang utuh. Di dalam kewenangan terdapat wewenang berupa kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin. Dengan demikian terlihat bahwa kewenangan tidak dapat didelegasikan kepada orang lain, sedangkan wewenang-wewenang tersebut semuanya dapat didelegasikan kepada orang lain. Adakalanya kewenangan itu terdiri dari satu wewenang saja, maka dalam hal ini antara kewenangan dengan wewenang tidak perlu dibedakan.

Dalam literature ditemukan beberapa pendapat tentang kewenangan dan wewenang. Prajudi Atmosudirjo, mengemukakan bahwa: Kita perlu membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*) walaupun dalam praktek pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari legislatif (diberikan oleh undang-undang), atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau terhadap sesuatu bidang pemerintahan (dalam bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, sedangkan hak

adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum privat atau hukum pribadi (hukum perdata).<sup>21</sup>

Mochtar Kusumaatmaja menyatakan bahwa, kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*), yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu.<sup>22</sup>

Menyimak berbagai pandangan di atas, dapatlah dikatakan bahwa kewenangan atau wewenang berkaitan dengan kekuasaan formal/legal, yaitu kekuasaan yang bersumber dari ketentuan-ketentuan hukum, dan kewenangan selalu berkenaan dengan hukum publik.

Philipus M. Hadjon mengemukakan ada dua (dua) sumber untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Namun dikatakan pula bahwa kadangkala mandate digunakan sebagai cara tersendiri dalam memperoleh wewenang. Tetapi dalam kaitannya dengan wewenang pemerintah untuk membuat keputusan, Philipus M. Hadjon secara tegas mengemukakan bahwa hanya ada dua (dua) cara untuk memperoleh kewenangan membuat keputusan yaitu atribusi dan delegasi.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan IV, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 73-74.

<sup>22</sup> Mochtar Kusumaatmaja, tanpa tahun, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, hal. 4

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*, Cet. I, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 128-129.

Sementara itu, Suwoto Mulyosudarmo dengan menggunakan istilah kekuasaan mengemukakan bahwa, ada 2 (dua) macam pemberian kekuasaan, yaitu perolehan kekuasaan yang sifatnya atributif dan perolehan kekuasaan yang sifatnya derivative. Perolehan kekuasaan secara derivative dibedakan antara delegasi dan mandate.<sup>24</sup>

Atribusi adalah pembentukan dan pemberian wewenang tertentu kepada orang tertentu, yang dapat dibentuk oleh organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan dan atribusi wewenang terutama ditetapkan di dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Pembentukan wewenang pemerintah ditetapkan dengan undang-undangan. Disini terjadi pemberian wewenang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga dilahirkan suatu wewenang baru.

Dengan demikian pembentukan wewenang yang berdasarkan pada atribusi nampak dari ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Melahirkan wewenang baru.
- b. Dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan

Dimilikinya wewenang oleh organ pemerintahan bukan berarti dia dapat bertindak sekehendaknya, karena wewenang itu sendiri dibatasi oleh

---

<sup>24</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal. 39-48.

beberapa hal, yaitu: materi, tempat dan waktu, pelanggaran terhadap batas-batas tersebut adalah tindakan melanggar wewenang (*onbevoegheid*).

## 2. Teori Pemungutan Pajak

Dalam konteks pemungutan pajak, dikenal Teori Kewajiban Mutlak (Teori Bakti) menjelaskan bahwasanya “Negara mempunyai hak mutlak agar memungut pajak dari masyarakatnya”. Disadari masyarakat bahwa “Membayar Pajak adalah sebuah keharusan sebagai tanda baktinya pada negara agar pemerintahan negara berjalan baik & lancar”. Berdasarkan teori tersebut dasar aturan pajak terdapat pada hubungan antar rakyat dan negara, yaitu negara mempunyai hak memungut pajak sedangkan rakyat berkewajiban membayar pajak.

Pajak selama ini menjadi salah satu sumber pendanaan untuk membiayai kegiatan pemerintah, baik yang berupa belanja rutin maupun pembangunan. Meskipun pajak menjadi salah satu sumber pendapatan utama negara-negara di era modern, ia sebenarnya bukan barang baru. Sejak ribuan tahun lalu, sistem pemungutan pajak telah dipraktikkan oleh berbagai pemerintahan kuno.

Namun berbeda dari masa sebelumnya, dalam sistem pemerintahan modern, pemungutan pajak dinilai perlu didasari oleh alasan yang kuat. Maka dari itu, muncul sejumlah teori yang mendasari pemungutan pajak di

negara modern. Ada sejumlah teori yang dirumuskan oleh para ahli tentang pemungutan pajak. Namun, setidaknya ada 4 teori dasar pemungutan pajak di negara modern.

a. **Teori asuransi**

Teori ini didasari gagasan bahwa negara bertugas melindungi segala kepentingan dan keselamatan masyarakatnya, baik jiwa maupun harta benda. Seperti halnya layanan asuransi, perlindungan itu perlu didukung dengan pembayaran premi. Pajak lantas diibaratkan pembayaran premi oleh masyarakat kepada negara. Namun, teori asuransi kini semakin kurang relevan. Sebab, negara tidak bisa disejajarkan dengan perusahaan asuransi. Kewajiban memberikan perlindungan kepada warganya merupakan tugas yang melekat di negara, dan tidak didasarkan pada pembayaran pajak. Negara wajib melindungi dan menjamin hak semua warganya, baik yang membayar pajak maupun tidak.

b. **Teori bakti (teori kewajiban pajak mutlak)**

Didasarkan pada prinsip *organische staatsleer* atau organisasi negara, teori ini menyatakan bahwa negara memiliki hak mutlak untuk memungut pajak. Dalam teori ini, warga dianggap mempunyai kewajiban membayar pajak sebagai tanda bakti kepada negara. Teori ini didasari organ theory dari Otto von Gierke yang menyatakan bahwa negara merupakan

suatu kesatuan yang di dalamnya setiap warga negara terikat. Tanpa ada organ tersebut, individu tidak dapat hidup.

Negara berhak membebani setiap warganya dengan kewajiban-kewajiban, termasuk membayar pajak, karena lembaga ini menjamin kehidupan warganya. Dengan demikian, pemungutan pajak oleh negara dapat dibenarkan. Hal ini sebenarnya telah menjadi dasar pemungutan pajak sejak era sebelum negara modern lahir.

Hanya saja, dalam sistem negara modern, setiap kebijakan pemerintahan harus berdasar hukum. Demikian pula dalam pemungutan pajak, mesti dilandasi oleh peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, di Negara Republik Indonesia, dasar pemungutan pajak dialasi oleh konstitusi dan sejumlah peraturan perundang-undangan. Pasal 23 A UUD 1945 menyatakan, “Segala pajak dan pungutan lain yang sifatnya memaksa untuk keperluan Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan.”

### **c. Teori kepentingan**

Teori ini bermula dari gagasan bahwa beban pajak harus dibagi secara proporsional kepada semua warga negara. Beban pajak tiap warga bisa berbeda bergantung pada kepentingan masing-masing. Semakin besar kepentingan yang dilindungi negara, bertambah tinggi pula beban pajak yang harus dibayar oleh warga.

Di sisi lain, negara memiliki tugas melindungi dan melayani segenap warganya. Karena itu, negara memiliki hak memungut pajak, tetapi hasilnya mesti dikelola untuk kepentingan umum.

#### **d. Teori daya pikul**

Teori ini menjelaskan, keadilan pemungutan pajak terletak pada jasa-jasa yang diberikan negara kepada warganya yang berupa perlindungan jiwa dan harta bendanya. Maka itu, sudah seharusnya masyarakat yang mendapat perlindungan negara membayar pajak. Teori ini mengandung gagasan bahwa pajak yang ditanggung seseorang harus sesuai dengan daya pikulnya. Adapun daya pikul dilihat dari besaran penghasilan warga yang terlihat dari pengeluaran mereka.

Daya pikul adalah kekuatan seseorang untuk memikul suatu beban dari apa yang tersisa, setelah seluruh penghasilannya dikurangi dengan pengeluaran-pengeluaran yang mutlak untuk kehidupan primer diri sendiri dan keluarganya.

### **3. Teori Penegakan Hukum**

Penegakan hukum (*law enforcement*) mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui

penyelesaian diluar pengadilan. Dalam arti sempit, penegakan hukum menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya yang lebih sempit lagi melalui proses peradilan pidana yang melibatkan aparat kepolisian, kejaksaan, hakim, advokat atau pengacara, dan badan-badan peradilan.<sup>25</sup>

Barda Nawawi Arief,<sup>26</sup> mengemukakan bahwa Sistem Peradilan pidana pada hakikatnya merupakan sistem penegakan hukum pidana (SPHP) yang pada hakikatnya juga identik dengan Sistem Kekuasaan Kehakiman di bidang Hukum Pidana (SKK-HP). Selanjutnya dikatakan bahwa, apabila SPP dilihat sebagai sistem kekuasaan menegakkan hukum pidana (atau sistem kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana), maka SPP merupakan serangkaian perwujudan dari kekuasaan menegakkan hukum pidana yang terdiri dari 4 (empat) sub sistem, yaitu: (1) kekuasaan “penyidikan” (oleh badan/lembaga penyidik); (2) kekuasaan “penuntutan” (oleh badan/lembaga penuntut umum); (3) kekuasaan “mengadili dan menjatuhkan putusan/pidana” (oleh badan pengadilan); dan (4) kekuasaan “pelaksanaan putusan/pidana” (oleh badan/aparat pelaksana/eksekusi). Keempat tahap/sub sistem itu merupakan satu kesatuan sistem penegakan

---

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah Disampaikan pada Seminar “UUD 1945 sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan Sebagai Dasar Menuju Milenium III, Semarang, 5 Juli 2007.

<sup>26</sup> Barda Nawawi Arief, *Reformasi Sistem Peradilan (Sistem Penegakan Hukum) di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, Tanpa Tahun, hlm.2.

hukum pidana yang integral, dan sering disebut dengan istilah “SPP Terpadu (*Integrated Criminal Justice Sistem*).<sup>27</sup> Secara skematis, dapat digambarkan sebagai berikut.

Sistem peradilan pidana pada hakikatnya merupakan suatu proses penegakan hukum pidana. Oleh karena itu berhubungan erat sekali dengan perundang-undangan pidana itu sendiri, baik hukum pidana substantif, maupun hukum acara pidana, karena perundang-undangan pidana itu pada dasarnya merupakan penegakan hukum “*in abstracto*” yang akan diwujudkan dalam penegakan hukum “*in concreto*”<sup>28</sup>

Menurut Mardjono Reksodiputro,<sup>29</sup> sistem peradilan pidana adalah, sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan terpidana. Selanjutnya Mardjono Reksodiputro,<sup>30</sup> mengemukakan tujuan dari sistem peradilan pidana yang dirumuskan sebagai berikut: (a) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan; (b) menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan

---

<sup>27</sup> Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hlm. 6-7.

<sup>28</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Edisi Pertama Cetakan ke-3, PT. Alumni, Bandung, 2005, hlm. 197.

<sup>29</sup> Mardjono Reksodiputro, “Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi)”, *Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar tetap dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 1993, hlm.1

<sup>30</sup> Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Lembaga Kriminologi, U.I, Jakarta, 1994, hlm. 22

yang bersalah dipidana; (c) mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatan.

Penegakan hukum (*law enforcement*) mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui penyelesaian diluar pengadilan (*alternative disputes or conflicts resolution*). Dalam arti sempit, penegakan hukum menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya yang lebih sempit lagi melalui proses peradilan pidana yang melibatkan aparat kepolisian, kejaksaan, hakim, advokat atau pengacara, dan badan-badan peradilan.<sup>31</sup>

Jimly Asshiddiqie, mengemukakan bahwa penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum dapat dilihat dari sisi subjeknya dan objeknya. Dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, "Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional", "Makalah Disampaikan pada Seminar UUD 1945 sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan Sebagai Dasar Menuju Milenium III, Semarang, 5 Juli 2007.

yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa. Dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Ini berarti hukum yang harus ditegakkan itu pada intinya bukanlah norma aturan itu sendiri melainkan nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan perkataan '*law enforcement*' ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan '*penegakan hukum*' dalam arti

luas dan dapat pula digunakan istilah '*penegakan peraturan*' dalam arti sempit.<sup>32</sup>

Berkaitan dengan penegakan hukum, Joseph Goldstein,<sup>33</sup> menawarkan tiga konsep penegakan *hukum (law enforcement)*, yaitu: (1) *Total enforcement*, (2) *Full enforcement*, dan (3) *Actual enforcement*. *Total enforcement* merupakan ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana diharapkan dan dirumuskan oleh hukum pidana materiil (*substantive law of crimes*). Namun ada area yang tidak terjamah oleh aparat penegak hukum yang disebut *area of no enforcement*. Apabila area penegakan hukum *Total enforcement* dikurangi dengan *area of no enforcement* maka muncullah area yang disebut *full enforcement*, area dimana para penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal. Namun menurut Joseph Goldstein, penegakan hukum secara *full enforcement ini*, merupakan harapan yang tidak realistik (*non a realistic expectation*), karena terdapat kendala-kendala dalam pelaksanaannya berupa keterbatasan waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, sehingga mengharuskan adanya diskresi. Sedangkan *Actual enforcement* merupakan penegakan hukum yang konkrit/ nyata sebagai hasil dari *total enforcement* dikurangi *area of no enforcement*, menghasilkan *full*

---

<sup>32</sup> <http://www.docudesk.com>

<sup>33</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 16-17.

*enforcement* dan yang terakhir ini dikurangi dengan adanya diskresi (*decision not to enforcement*) menghasilkan penegakan hukum yang aktual.

Lebih lanjut Soerdjono Soekanto menyebutkan terdapat 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu: faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dan faktor kebudayaan. Faktor kebudayaan sebenarnya bersatupadu dengan faktor masyarakat. Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta menjadi tolok ukur efektifitas penegakan hukum.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hal. 8-9

### E. Kerangka Pikir

