

**KAJIAN ATAS OTONOMI KELEMBAGAAN DIREKTORAT JENDERAL PAJAK (STUDI KASUS  
ATAS WACANA PEMISAHAN WEWENANG ANTARA DIREKTORAT JENDERAL PAJAK  
DENGAN KEMENTERIAN KEUANGAN)**

**Tio Andiko  
Siti Ragil Handayani  
Yuniadi Mayowan**

(PS Perpajakan, Jurusan Administrasi Bisnis, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya)

[115030401111025@mail.ub.ac.id](mailto:115030401111025@mail.ub.ac.id)

**ABSTRACT**

*The research is based upon the fact that in recent years the target of taxes does not meet the target, responded by various recommendations from related parties and supported by the growing trend in many countries that the tax authority is being transformed to be more autonomous. The purpose of this study is to describe the institutional design that is right for the DGT for the realization of a good internal control system within the body of the Ministry of Finance. Internal Controlling System in the Ministry of Finance is the main focus of the research that is seen from perspective of system of organization, system of authorities and recording procedures, healthiness of the work performance, and the employee performance towards their given authorities; and restructuration of DGT that is seen from the aspect of its design of position, design of suprastructure, design of lateral relations and design of decision making system. Conclusion of the research is that transforming DGT into Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (Government Institution Non-Ministry) under the name of Badan Penerimaan Perpajakan (the Body of Taxation Recipient), which directly be controlled by and responsible to the president through coordination of Finance Minister.*  
**Keywords: Autonomy, Organization, Tax Administration**

**ABSTRAK**

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kondisi dimana target pajak yang tak kunjung tercapai dalam beberapa tahun terakhir, kemudian direspon dengan berbagai pandangan rekomendasi dari berbagai pihak terkait dengan perlunya penambahan wewenang pada tubuh DJP, diperkuat dengan adanya tren di negara lain yang mulai mentransformasi otoritas pajaknya ke arah yang lebih otonom. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan desain kelembagaan yang tepat bagi DJP demi terwujudnya sistem pengendalian internal yang baik dalam tubuh Kementerian Keuangan. Fokus penelitian ini adalah sistem pengendalian internal Kementerian Keuangan dilihat dari sistem organisasi, sistem wewenang dan prosedur pencatatan, pelaksanaan kerja yang sehat, dan karyawan dengan kualitas yang sesuai dengan tanggung jawab; dan restrukturisasi DJP dilihat dari aspek desain dari posisi, desain suprastruktur, desain hubungan lateral, dan desain sistem pengambilan keputusan. Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian ini adalah perlu menjadikan DJP berstatus Lembaga Pemerintah Non Kementerian dengan nama Badan Penerimaan Perpajakan, yang berada langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui koordinasi Menteri Keuangan.

**Kata Kunci: Otonomi, Organisasi, Administrasi Perpajakan**

**PENDAHULUAN**

Memasuki tahun 2015, kondisi perekonomian global saat ini sudah banyak mengalami perubahan. Berdasarkan Laporan *Global Economic Prospect (GEP)* yang dikeluarkan oleh Kelompok Bank Dunia dijelaskan bahwa, setelah tumbuh sebanyak 2,6% pada 2014, ekonomi global diperkirakan akan mengalami peningkatan sebesar 3% tahun ini, 3,3% di tahun 2016 dan 3,2% di tahun 2017. Negara-negara berkembang juga akan meningkat sekitar 4,4% pada 2014 dan bisa naik ke angka 4,8% pada 2015,

kemudian menguat ke angka 5,3% dan 5,4% pada 2016 dan 2017 (Bank Dunia, 2015).

Bank Dunia memprediksi bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia untuk tahun 2015 tidak akan mengalami peningkatan yang signifikan. Hanya akan mengalami peningkatan sedikit dari 5,1% di 2014 menjadi sebesar 5,2%. Pemerintahan Indonesia saat ini juga dihadapkan pada persoalan penerimaan negara yang terus mengalami degradasi hanya sedikit diatas 11% dari PDB (Crystaliin, 2015). Total penerimaan PDB diproyeksikan akan semakin

menurun menjadi 13,7% di tahun 2019 apabila pemerintah tidak melakukan reformasi. Oleh karena itu, pemerintah kedepan harus meningkatkan pendapatan negara dengan mengoptimalkan pendapatan pajak. Hal tersebut dapat dilakukan dengan mereformasi kebijakan penerimaan untuk memperluas basis pajak, rasionalisasi jenis pajak, menyederhanakan struktur perpajakan, dan melakukan revisi sejumlah tarif pajak agar sebanding dengan tarif internasional secara selektif (Universitas Gadjah Mada, 2014).

Melihat kondisi perekonomian global dan Indonesia saat ini, tentu menjadi prioritas utama bagi pemerintah dalam mengoptimalkan penerimaan pajak sebagai salah satu sumber penerimaan negara yang paling berpotensi dalam menopang pertumbuhan ekonomi nasional. Sebagaimana yang tertera pada Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, yang menjelaskan bahwa pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

**Tabel 1. Kontribusi Penerimaan Pajak terhadap Penerimaan Negara**

Tahun	Penerimaan Pajak	Penerimaan negara	Persentase
2010	723.307	992.249	72,89%
2011	873.874	1.205.346	72,5%
2012	980.518	1.332.323	73,59%
2013	1.148.365	1.497.521	76,68%
2014	1.661.148	1.661.148	78,87%

**Sumber: Data diolah, 2015**

Secara berturut-turut dari tahun ke tahun, penerimaan pajak memberikan kontribusi yang sangat besar dalam penerimaan negara. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel 1 tentang kontribusi penerimaan pajak terhadap penerimaan negara. Terbukti selama lima tahun terakhir secara berturut-turut sebesar 72,89% pada tahun 2010; 72,5% pada tahun 2011; 73,59% pada tahun 2012; 76,68% pada tahun 2013; 78,87% pada tahun 2014 dan sektor penerimaan memberikan kontribusi yang lebih besar dibandingkan dengan sektor lainnya.

Melihat rekam jejak realisasi penerimaan pajak terhadap target penerimaan pajak beberapa tahun sebelumnya, tentu terdapat hal yang menarik dimana pada lima tahun terakhir

ternyata realisasi penerimaan pajak belum mencapai target penerimaan pajak yang telah ditetapkan pemerintah, sebagaimana yang tertera pada Tabel 1. Fenomena ini tentu bukan pertama kalinya terjadi, bahkan selama 12 tahun terakhir ini penerimaan pajak tidak pernah mencapai target (Nurhayat, 2014). Hal ini tentu memberikan gambaran kepada masyarakat bahwa penerimaan pajak selama ini belum bisa berjalan dengan optimal. Fenomena ini menunjukkan bahwa ada sesuatu yang harus dibenahi dalam upaya optimalisasi penerimaan pajak.

**Tabel 2. Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 2010-2014**

No.	Tahun	Realisasi (triliun)	Target (triliun)	Persentase Pencapaian (%)
1	2010	723	743	97,3
2	2011	874	879	99,4
3	2012	981	1.016	96,4
4	2013	1.077	1.148	93,8
5	2014	1.143	1.246	91,7

**Sumber: Data diolah, 2015**

Hal ini menjadikan realisasi penerimaan pajak dari tahun ke tahun sebagai salah satu aspek yang paling disoroti oleh banyak pihak khususnya para pemerhati ekonomi dari berbagai macam profesi. Beragam opini dan pandangan rekomendasi terus bergulir demi memperbaiki upaya optimalisasi penerimaan pajak. Agar mampu berfungsi secara optimal, *tax administrator* perlu memiliki empat kewenangan terkait organisasi, Sumber Daya Manusia, anggaran serta teknologi informasi, sebagaimana yang disampaikan oleh Wahyu K. Tumakaka. Kondisi saat ini menggambarkan bahwa kewenangan pada empat aspek tersebut tidak dimiliki oleh DJP. Kewenangan dalam hal penambahan pegawai, berada di Biro SDM Kemenkeu, BKN dan Kementerian PAN-RB (Direktorat Jenderal Pajak<sup>a</sup>, 2014). Ketua BPK Periode 2014, Rizal Djalil juga menyarankan agar lembaga yang mengurus penerimaan pajak di Indonesia dapat berdiri sendiri dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Lembaga tersebut dapat berupa kementerian atau badan tersendiri atau dengan kata lain DJP harus keluar dari Kementerian Keuangan (Direktorat Jenderal Pajak<sup>b</sup>, 2014).

Satu kondisi yang sangat jelas saat ini adalah dimana DJP sebagai lembaga yang mengurus penerimaan pajak masih berada satu tubuh di bawah Kementerian Keuangan. Melihat kondisi saat ini, dapat dikatakan bahwa secara fungsi, Kementerian Keuangan memiliki fungsi untuk melaksanakan semua tahap transaksi

mulai dari pencatatan, pelaksanaan, dan penyimpanan atau pengelolaan. Termasuk di dalamnya yaitu DJP yang berfungsi sebagai pengelola pajak (penerimaan negara) berada dalam tubuh Kementerian Keuangan. Tentunya hal ini tidak sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam teori pengendalian internal.

Kaldor (1980) dalam Darussalam, *et. al.* (2013:6) menyatakan, peraturan perpajakan yang sesuai saja tidaklah cukup atau mungkin justru tidak akan berpengaruh signifikan. Hal yang sangat menentukan justru terletak pada seberapa efektif dan efisien administrasi pajak di suatu negara. Administrasi pajak berfungsi untuk mengimplementasikan dan menegakkan hukum pajak berdasarkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang perpajakan.

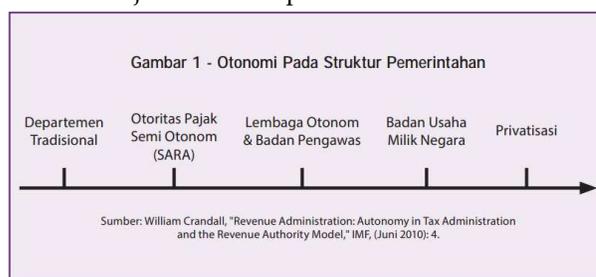
Berbagai macam upaya untuk menjalankan administrasi perpajakan dalam suatu negara pada umumnya ditugaskan kepada suatu otoritas pajak yang diberikan kewenangan melalui undang-undang, yang bertindak sebagai administrator pajak yang bertugas untuk mendorong kepatuhan sekaligus memfasilitasi wajib pajak terhadap ketentuan perpajakan (Alm, *et. al.*, 2010:366 dalam Darussalam, *et. al.*, 2013:6). Keberhasilan suatu administrasi pajak sangat dipengaruhi pada seberapa optimal performa otoritas pajaknya dapat berjalan, dalam hal ini DJP sebagai otoritas pajak yang ditunjuk pemerintah sebagai administrator pajak di Indonesia.

Kondisi perpajakan Indonesia saat ini dihadapkan dengan kondisi dimana DJP dengan desain kelembagaannya memiliki keterbatasan wewenang dalam mendorong terwujudnya administrasi pajak yang efektif dan efisien. Usulan atas perubahan kerangka kelembagaan administrasi perpajakan yang baik paling tidak, harus memiliki karakteristik sebagai berikut (Jenkins, 1994:76). Pertama, memiliki independensi keuangan. Kedua, lembaga/badan baru tersebut diberikan kewenangan administratif yang otonom serta dapat merumuskan kebijakan dan tujuan administrasinya. Terakhir, lembaga/badan baru tersebut harus bertanggung jawab untuk mengelola SDM secara internal.

Dua dekade terakhir ini, model otoritas pajak yang berbentuk direktorat di bawah Kementerian Keuangan semakin banyak ditinggalkan. Banyak negara telah mengubah lembaga otoritas pajak menjadi sebuah otoritas pajak yang lebih otonom yang dikenal dengan nama otoritas pajak yang semi-otonom. Alasan pokok dari munculnya transformasi tersebut

berawal dari kebutuhan atas kecukupan penerimaan yang berkesinambungan, perbaikan pelayanan, serta perbaikan tata kelola pemerintahan di sektor pajak (Inside Tax Edisi 18, 2013:26).

Sebagaimana yang dijelaskan pada Gambar 1, otoritas pajak di berbagai negara pada umumnya hanya berada di area departemen tradisional (misalkan Prancis, Kamboja, Indonesia, dan sebagainya) dan otoritas pajak yang semi-otonom (misalkan Kenya, Hongkong, Amerika Serikat, dan sebagainya). Tidak ada satupun otoritas pajak yang berada pada karakteristik yang memiliki otonomi yang lebih besar dari model SARA, karena kekuasaan dan kewenangan dari otoritas pajak tidak dapat dipisahkan dari kontrol pemerintah yang terpilih. Sehingga otoritas pajak tersebut akan selalu menjadi institusi publik.



**Gambar 1. Otonomi pada Struktur Pemerintahan**

*Sumber: Crandall, 2010*

Setiap model yang ada pada struktur pemerintahan tentunya juga sudah memiliki kewenangan yang telah diatur oleh pemerintah tersebut. Bisa jadi kewenangan yang dimiliki oleh model tertentu di negara A berbeda dengan negara B. Hal tersebut terjadi karena setiap pemerintahan di setiap negara tentunya memiliki kondisi dan kebutuhan yang berbeda-beda. Sebagaimana yang dapat dilihat pada Tabel 3 tentang kewenangan yang didelegasikan kepada otoritas pajak di berbagai negara pada tahun 2012.

Oleh karena itu, berdasarkan pemaparan di atas peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul *“Kajian atas Otonomi Kelembagaan Direktorat Jenderal Pajak (Studi Kasus atas Wacana Pemisahan Wewenang antara Direktorat Jenderal Pajak dengan Kementerian Keuangan)”*.

**Tabel 3. Kewenangan yang Didelegasikan kepada Otoritas Pajak di Berbagai Negara, 2012**

Negara	Membuat ketentuan pajak	Membatalkan penalti/ bunga	Desain struktur internal	Mengakuisikan anggaran	Membuat perjanjian dan memorandum staf	Menetapkan standar pelayanan	Turut menentukan kriteria rekrutmen	Mengangkat dan mem-bertentaskan staf	Negosiasi tingkat upah
Afrika Selatan <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Amerika Serikat <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arab Saudi <sup>^</sup>	✓	X	X	✓	X	✓	✓	X	X
Argentina <sup>^</sup>	✓	X	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓
Austria <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Cina <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Denmark <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
India <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Indonesia <sup>^</sup>	✓	✓	X	X	✓	✓	✓	X	X
Israel <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Kanada <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kolumbia <sup>^</sup>	✓	X	X	✓	X	✓	✓	✓	X
Korea Selatan <sup>^</sup>	✓	✓	X	✓	X	✓	✓	✓	X
Malaysia <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓
Portugal <sup>^</sup>	✓	✓	X	X	X	✓	✓	X	X
Rusia <sup>^</sup>	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Singapura <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Slovakia <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Taiwan <sup>^</sup>	✓	✓	✓	X	X	✓	X	✓	X
Yunan <sup>^</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X

Catatan: ^) model SARA, ^) model direktorat di bawah Kementerian Keuangan  
Sumber: OECD, OECD Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other  
Advanced and Emerging Economies (Paris: OECD Publishing, 2013), 29

Sumber: OECD Publishing, 2013

## TINJAUAN PUSTAKA

### Teori Organisasi

Organisasi adalah suatu kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama (Robbins, 1994:4).

Mintzberg dalam Sedarmayanti (2000:35-37) menjelaskan jenis struktur organisasi sebagai berikut:

a. *Simple Structure* (Struktur sederhana)

Karakter dari struktur sederhana ini adalah tidak rumit, kompleksitasnya rendah, sedikit formalisasi dan kewenangan yang terpusat.

b. *Machine Bureaucracy* (Birokrasi mesin)

Dalam model ini, standarisasi tugas adalah ciri utama rutinitas, formalitas, aturan/prosedur, departementasi fungsi, pemusatan wewenang, dan pembuatan keputusan untuk dilaksanakan oleh bawahan melalui instruksi administratif yang membedakan antara fungsi lini dan fungsi staf, yang keseluruhannya merupakan karakter pokok dari birokrasi mesin.

c. *Professional Bureaucracy* (Birokrasi profesional)

Dalam model ini ada kombinasi antara standarisasi dan desentralisasi.

d. *Divisional Structure* (Struktur atas dasar pembagian tugas)

Model ini secara umum dikenal sebagaimana yang telah dicontohkan dalam banyak bentuk organisasi yang birokratik, dimana bagian disusun dalam satuan fungsional atas prinsip pembagian tugas yang ketat.

e. *Adhocracy* (Kekuatan untuk tujuan atau kasus khusus)

Dalam model ini, peran staf profesional tampak menonjol, diferensiasi horizontal

sangat besar, sedangkan diferensiasi vertikal sangat rendah.

Mintzberg (1979:65) dalam Sedarmayanti (2000:62) mengartikan restrukturisasi sebagai berikut:

Dalam hal struktur organisasi, restrukturisasi berarti menekan tombol/knop yang mempengaruhi pembagian kerja dan mekanisme koordinasi, sehingga berpengaruh terhadap bagaimana fungsi-fungsi organisasi, bagaimana proses material, otoritas, informasi dan keputusan berjalan sesuai dengan struktur yang ada.

### Teori Sistem Pengendalian Internal

Widjajanto (2000:18) menjelaskan bahwa prinsip dalam menyusun suatu organisasi dalam teori pengendalian internal adalah: harus ada pemisahan antara fungsi pencatatan, pelaksanaan, dan penyimpanan atau pengelolaan; dan suatu fungsi tidak boleh diberi tanggung jawab penuh untuk melaksanakan semua tahap suatu transaksi dari awal hingga akhir.

### Teori MSDM

Menurut Bangun (2012:6) MSDM dapat didefinisikan sebagai suatu proses perencanaan, pengorganisasian, penyusunan staf, penggerakan dan pengawasan, terhadap pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pemisahan tenaga kerja untuk mencapai tujuan organisasi.

### Teori Anggaran

Definisi anggaran menurut Merriam Webster's Collegiate Dictionary (Dropkin *et al.*, 2007) dalam Ratna (2010:1) adalah sebagai berikut:

1. Sebuah laporan posisi keuangan manajemen dalam suatu periode waktu yang direncanakan berdasarkan estimasi biaya beserta usulan rencana pembiayaannya selama periode tersebut.
2. Perencanaan untuk mengelola sumber daya dan penggunaannya.
3. Sejumlah uang yang tersedia, dibutuhkan lagi, atau ditujukan untuk tujuan tertentu.

### Teori Teknologi Informasi

Teknologi informasi merujuk pada seluruh bentuk teknologi yang digunakan untuk menciptakan, menyimpan, mengubah, dan menggunakan informasi dalam segala bentuknya (McKeown, 2001 dalam Suyanto, 2005:10). Organisasi sektor publik dinilai mengalami ketertinggalan dibanding sektor swasta dalam pengembangan, implementasi dan

tatakelola TI (Caudle *et. al.*, 1991 dalam Jogiyanto, 2011:343).

### **Teori Administrasi Perpajakan**

Kerangka kelembagaan administrasi perpajakan yang baik paling tidak, harus memiliki karakteristik sebagai berikut (Jenkins, 1994:76). Pertama, memiliki independensi keuangan, artinya lembaga/badan baru tersebut dapat mengalokasikan anggaran yang sesuai, yang mana sebagian anggaran tersebut dapat dipergunakan untuk insentif atau perbaikan teknologi informasi. Kedua, lembaga/badan baru tersebut diberikan kewenangan administratif yang otonom serta dapat merumuskan kebijakan dan tujuan administrasinya. Terakhir, lembaga/badan baru tersebut harus bertanggung jawab untuk mengelola SDM secara internal. Hal ini dapat dilakukan lewat sistem penggajian, pengangkatan, pelatihan, hingga merumuskan kode etik internalnya.

### **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk menguji satu variabel atau lebih tanpa membuat perbandingan atau hubungan antara variabel yang satu dengan variabel yang lain (Sujarweni, 2014:11). Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bertujuan untuk memahami fenomena yang dialami oleh subjek penelitian, secara holistik, dan dideskripsikan dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2011:5).

Penelitian ini difokuskan pada desain kelembagaan yang tepat bagi DJP demi terwujudnya sistem pengendalian internal yang baik dalam tubuh Kementerian Keuangan. Unsur-unsur yang menjadi fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sistem pengendalian internal Kementerian Keuangan
  - a. Sistem organisasi
  - b. Sistem wewenang dan prosedur pencatatan
  - c. Pelaksanaan kerja secara sehat
  - d. Karyawan dengan kualitas yang sesuai dengan tanggung jawab
2. Restrukturisasi DJP
  - a. Desain dari posisi (*Design of positions*)
  - b. Desain suprastruktur (*Design of superstructure*)
  - c. Desain hubungan lateral (*Design of lateral linkage*)

- d. Desain sistem pengambilan keputusan (*Design of decision making system*)

Penelitian ini dilakukan di Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak. Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan dokumentasi. Adapun langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini adalah Miles dan Huberman (2014:33):

1. *Data Collection*, merupakan aktivitas mengumpulkan data sesuai dengan jenis dan sifat data yang diperlukan.
2. *Data Condensation*, merupakan proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, abstraksi, dan atau merubah data yang ditemukan di lapangan berdasarkan catatan lapangan, hasil interview, dokumen, dan fakta di lapangan.
3. *Data Display*, berarti mengorganisasi, menyusun data atau informasi sehingga memudahkan peneliti memahami makna dan suatu data dan sehingga memungkinkan bagi peneliti untuk menarik kesimpulan.
4. *Conclusion Drawing/Verification*, dalam proses ini data yang telah dikondensasi dan dirangkaikan secara sistematis (*display*) selanjutnya diambil benang merahnya sebagai kesimpulan.

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Sistem Pengendalian Internal Kementerian Keuangan**

##### **a. Sistem organisasi**

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 206/PMK.01/2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, menjelaskan bahwa sudah ada pemisahan tanggung jawab secara tegas yang dibentuk di dalam tubuh Kementerian Keuangan dalam bentuk struktur organisasi. Alasan mengenai semua fungsi tersebut berada dalam satu tubuh di Kementerian Keuangan sudah tertuang di Undang-Undang Keuangan Negara yang mengatakan bahwa semua kekuasaan kewenangan fiskal dikuasakan ke Menteri Keuangan, penggunaannya yang diserahkan ke departemen yang lain. Berdasarkan hal itu lah unit-unit yang menangani sub bidang pengelolaan fiskal tetap berada di Kementerian Keuangan.

- ##### **b. Sistem wewenang dan prosedur pencatatan**
- Kondisi saat ini menggambarkan bahwa DJP memiliki keterbatasan dalam

beberapa wewenang, diantaranya dalam hal SDM, organisasi, anggaran dan teknologi informasi. Pertama, dalam hal kewenangan mengelola SDM, DJP membutuhkan waktu yang lama untuk dapat mengangkat atau bahkan memberhentikan pegawai. Kedua, dari sisi organisasi, seperti membuka atau menutup kantor pajak yang memerlukan proses yang sangat panjang. Ketiga dan keempat, dari sisi anggaran dan teknologi informasi. Misalnya, DJP membutuhkan anggaran besar untuk mengembangkan teknologi informasi yang ada sebagai wujud pelayanan prima kepada masyarakat.

c. Pelaksanaan kerja secara sehat

Berkaitan dengan hal ini di dalam tubuh Kementerian Keuangan sudah dibentuk yaitu Inspektorat Jenderal (Itjen), dimana Itjen Kementerian Keuangan merupakan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pengawasan pada unit-unit di lingkungan Kementerian Keuangan. Didukung oleh pembagian tugas pengawasan untuk masing-masing unit, dan ditambah dengan proses pemeriksaan yang ada tentu hal ini menjadi metode tersendiri di dalam Kementerian Keuangan sebagai upaya untuk menjamin proses pelaksanaan kerja berjalan secara sehat sesuai dengan ketentuan yang telah diatur.

d. Karyawan dengan kualitas yang sesuai dengan tanggung jawab

Berkaitan dengan kompetensi SDM yang dimiliki oleh Kementerian Keuangan, tentunya juga telah diatur melalui unit yang memang ada di dalam struktur Kementerian Keuangan yaitu Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Kementerian Keuangan. Tentunya perlu dibarengi dengan adanya sistem yang baik, karena antara sistem dan SDM ini merupakan satu hal yang tidak bisa dipisahkan. Kekhawatiran akan adanya *moral hazard* pada SDM yang ada tentunya bisa diminimalisir dengan adanya sistem yang baik dalam organisasi. Begitu juga sistem yang baik akan memberikan hasil yang positif ketika mampu dijalankan oleh SDM yang baik dan berkompeten.

## 2. Restrukturisasi DJP

a. Desain dari posisi (*Design of positions*)

Melihat kondisi dari performa DJP saat ini tentu dirasa sangat perlu adanya perubahan dalam tubuh DJP khususnya dalam konteks kewenangan yang dimiliki oleh DJP. DJP sebagai *collection agent* penerimaan negara, tentu merupakan bagian dari fungsi pengelolaan keuangan negara yang ada di bawah tanggung jawab Menteri Keuangan, dimana ketentuannya telah diatur dalam UU Keuangan Negara. Mengacu pada undang-undang itu lah, gagasan mengenai pembentukan DJP menjadi badan yang lebih otonom haruslah tetap memperhatikan ketentuan yang ada agar tidak mengganggu atau menyimpang dari undang-undang yang ada. Maka untuk menuju proses tersebut dibuatlah modifikasi dengan status Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). LPNK adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk dengan tujuan untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Posisi dari Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui koordinasi menteri yang bersangkutan.

b. Desain suprastruktur (*Design of superstructure*)

Berkaitan dengan desain struktur pada otoritas pajak yang lebih otonom, sebagaimana yang telah dimuat dalam Inside Tax Edisi 16 bahwa ada dua model kepemimpinan pada otoritas pajak yang menganut SARA yaitu model *Chief Executive Officer (CEO)* dan model *Board of Directors (BOD)*. Pada model CEO, komisioner biasanya ditunjuk oleh Presiden atau Menteri Keuangan dengan masa jabatan tertentu. Sedangkan pada model BOD, Presiden atau Menteri Keuangan akan menunjuk seseorang untuk menjalankan mandat sebagai kepala yang berfungsi sebagai eksekutif dalam SARA, dan menjadi bagian dari dewan direksi. Mengacu pada ketentuan di atas, maka nanti BPP akan diketuai oleh Kepala BPP, lalu di bawahnya ada Sekretaris Utama BPP, dan akan dibantu oleh deputi-deputi dimana nanti deputi-deputi itu akan membawahi direktorat yang selama ini ada di bawah DJP dan juga unit pengawasan.

c. Desain hubungan lateral (*Design of lateral linkage*)

Dengan perwujudan BPP nantinya yang berstatus LPNK, tentu dibutuhkan

penyesuaian struktur juga berkaitan dengan unit-unit yang akan bersinggungan dengan BPP seperti Komwas Perpajakan dan BKF. Saat ini Komwas Perpajakan pun berada di bawah Kementerian Keuangan karena memang DJP juga berada di bawah Kementerian Keuangan. Maka dapat diubah nantinya fungsi Komwas Perpajakan menjadi membantu Presiden melalui koordinasi Menteri Keuangan. Berkaitan dengan penegasan fungsi *tax administrator* pada tubuh BPP, maka untuk fungsi *tax regulator* nantinya berada di bawah tanggung jawab Biro Hukum Kemenkeu. Dalam pelaksanaan nantinya, yang menyangkut perubahan undang-undang akan dilibatkan semua pihak dalam tim RUU, penanggungjawabnya adalah Biro Hukum Kemenkeu. Barulah pelaksanaan dari undang-undang tersebut adalah BKF, dan pelaksanaan operasional itulah yang ditangani oleh Dirjen Pajak.

d. Desain sistem pengambilan keputusan (*Design of decision making system*)

Jika terkait dengan *tax administration* tentu tidak perlu melibatkan pihak lain karena memang jelas sudah merupakan kewenangan dari BPP itu sendiri sebagai *tax administrator*. Namun, jika keputusan yang akan diambil berbicara mengenai *public policy* tentu idealnya harus tetap berkomunikasi dengan *stakeholder*. Lebih jauh lagi, mengenai *tax policy* pun itu akan tetap ada di Menteri Keuangan karena berdasarkan amanat undang-undang sudah jelas bahwa Menteri Keuangan sebagai pengelola keuangan negara yang dikuasakan oleh Presiden.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

1. Sistem Pengendalian Internal Kementerian Keuangan

a. Sistem organisasi. Berdasarkan UU Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku

pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya. Artinya bahwa segala hal berkaitan dengan pengelolaan fiskal menjadi tanggung jawab dari Menteri Keuangan dan berkaitan dengan sub bidang pengelolaan fiskal yang ada itu harus tetap dijalankan melalui pemisahan unit-unit yang dibentuk di bawah struktur Kementerian Keuangan.

b. Sistem wewenang dan prosedur pencatatan. Walaupun sudah ada regulasi yang mengatur mengenai sistem kewenangan dari setiap unit yang ada di dalam Kementerian Keuangan, termasuk DJP. Ternyata seiring berjalannya waktu dirasa perlu adanya penyesuaian pada kewenangan yang dimiliki oleh DJP, mengingat yang harus dihadapi oleh DJP adalah dinamika perekonomian yang tiap waktu selalu mengalami pergerakan. Untuk mampu menghadapi hal tersebut maka diperlukan adanya fleksibilitas wewenang dalam tubuh DJP khususnya kewenangan dalam hal pengelolaan SDM, organisasi, anggaran dan teknologi informasi.

c. Pelaksanaan kerja yang sehat. Berdasarkan kewenangan yang diatur di dalam Kementerian Keuangan, sudah dibentuk unit yang akan menjalankan fungsi pengawasan untuk menjamin pelaksanaan kerja dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang ada, yaitu Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian Keuangan, dimana Itjen Kementerian Keuangan merupakan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pengawasan pada unit-unit di lingkungan Kementerian Keuangan.

d. Karyawan dengan kualitas yang sesuai dengan tanggung jawab. Berkaitan dengan kompetensi SDM yang dimiliki oleh Kementerian Keuangan, tentunya juga telah diatur melalui unit yang ada di dalam struktur Kementerian Keuangan yaitu BPPK Kementerian Keuangan dan Pusdiklat Pajak. Melalui proses rekrutmen yang berkualitas dan sarana pelatihan yang mendukung tentunya ini menjadikan SDM Kemenkeu dan DJP memiliki kualitas dan kompetensi di bidangnya. Kualitas SDM yang ada tentu juga harus didukung dengan ketersediaan kuantitas (penambahan) SDM, mengingat adanya

tuntutan untuk memenuhi targetan peningkatan *tax ratio*, adanya potensi peningkatan jumlah WP, dan pentingnya pelayanan melalui *person to person*, serta diiringi dengan adanya perbaikan sistem untuk meminimalisir terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan.

## 2. Restrukturisasi DJP

- a. Desain dari posisi (*Design of position*). Perlu adanya perubahan untuk menjadikan DJP menjadi badan yang lebih otonom, dengan catatan tanpa mengganggu ketentuan yang telah diatur dalam UU Keuangan Negara yaitu dengan menjadikan DJP berstatus Lembaga Pemerintah Non Kementerian dengan nama Badan Penerima Perpajakan, yang berada langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui koordinasi Menteri Keuangan.
- b. Desain suprastruktur (*Design of superstructure*). Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001, disebutkan bahwa struktur organisasi LPNK terdiri dari Kepala, Sekretaris Utama, Deputi, dan Unit Pengawasan. Hal ini menjelaskan bahwa nantinya BPP secara struktur akan berada langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan secara konseptual BPP akan diketuai oleh Kepala BPP, lalu akan ada Sekretaris Utama BPP, Deputi, dan Unit Pengawasan.
- c. Desain hubungan lateral (*Design of lateral linkage*). Dengan perwujudan BPP nantinya yang berstatus LPNK, dimana secara struktur akan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, tentu Komwas Perpajakan yang semula membantu Menteri Keuangan dapat ditugaskan untuk membantu Presiden melalui koordinasi Menteri Keuangan. Berkaitan dengan fungsi *tax regulator* akan berada di bawah tanggung jawab Biro Hukum Kemenkeu dimana nantinya akan dilibatkan semua pihak dalam tim RUU, kemudian pelaksana undang-undang adalah BKF, dan pelaksana operasional ditangani oleh Dirjen Pajak.
- d. Desain sistem pengambilan keputusan (*Design of decision making system*). Dengan format BPP nantinya, desain pengambilan keputusan yang memang terkait dengan *tax administration* tentu tidak perlu melibatkan pihak lain karena memang jelas sudah merupakan kewenangan dari

BPP itu sendiri sebagai *tax administrator*. Namun, jika keputusan yang akan diambil berbicara mengenai *tax policy* tentu akan tetap menjadi tanggung jawab dari Menteri Keuangan sebagai pengelola keuangan negara.

## Saran

1. Perlu segera diwujudkan transformasi kelembagaan dalam tubuh DJP menjadi badan yang lebih otonom untuk dapat diberikan penambahan wewenang dalam tubuh DJP.
2. Apabila desain kelembagaan baru dari DJP nantinya adalah dengan status LPNK dengan nama BPP maka tetap diperhatikan agar kewenangan yang dibutuhkan oleh DJP dalam hal SDM, organisasi, anggaran dan teknologi informasi nantinya bisa dimiliki.
3. Perlu dirumuskan prinsip-prinsip yang akan diatur dalam undang-undang mengenai pengertian dari fungsional secara sinergis dan koordinasi antara BPP dengan Kemenkeu melalui Menteri Keuangan, contohnya seperti bentuk batasan kewenangan antara BPP dan Kemenkeu.
4. Setelah BPP ini bentuk, maka hal berikutnya yang perlu dirumuskan adalah bagaimana membatasi kewenangan yang dimiliki oleh BPP nantinya agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.
5. Dalam konteks pengambilan keputusan, khususnya mengenai kewenangan untuk menentukan *tax base*, *tax rate*, dan hal yang sifatnya substantif di dalam undang-undang, akan lebih baik jika dirumuskan secara bersama oleh *stakeholder* terkait, tidak hanya oleh pemerintah saja.
6. Komwas Perpajakan fungsinya diperkuat, nantinya tugasnya bukan membantu Menteri Keuangan melainkan membantu Presiden melalui koordinasi Menteri Keuangan, dan juga Komwas Perpajakan harus mampu menjadi jembatan antara WP dengan Kementerian Keuangan. Komwas Perpajakan harus juga memperhatikan dan memperjuangkan suara yang muncul dari WP. Bahkan jika nanti DJP sudah memiliki *power* yang lebih besar, akan lebih baik jika diadakan *Taxpayer Charter Rights* untuk melindungi WP dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang.
7. Perlu adanya penyeimbang antara eksekutif dan legislatif, ketika *tax policy* itu ada di Kementerian Keuangan, lalu *tax administration* ada di BPP, maka seharusnya DPR yang mampu menjadi penyeimbang.

- Ada baiknya Komisi XI DPR RI didukung oleh *tax writing committee* dimana diisi oleh para akademisi dengan berbagai disiplin ilmu yang berkaitan dengan perpajakan, seperti bidang ilmu hukum, ekonomi, dan administrasi perpajakan.
8. Guna meningkatkan aspek transparansi dan kepastian hukum, dapat dibentuk lembaga ombudsman pajak. Lembaga ini dibutuhkan agar penyimpangan yang dilakukan aparat pajak dapat dikenai sanksi yang optimal. Misalnya ada kesalahan perhitungan pajak, maka dapat segera dilaporkan ke Ombudsman. Selain itu juga agar proses yang ada di BPP nantinya lebih *accountable* dan terdapat *check and balance*. Di banyak negara ombudsman pajak sudah dibentuk supaya tidak ada penyimpangan oleh aparat pajak mengingat sumber utama penerimaan negara adalah dari pajak.
  9. Civitas akademika di perguruan tinggi perlu memasukkan 3 disiplin ilmu ke dalam muatan kompetensi SDM perpajakan, yaitu bidang ilmu hukum, ekonomi, dan administrasi perpajakan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bangun, Wilson. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Erlangga.
- Bank Dunia. 2015. *Laporan Bank Dunia: Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Pada 2015 Diperkirakan 5,2 Persen*, diakses pada 25 Maret 2015 dari <http://www.worldbank.org/in/news/press-release/2014/12/08/indonesia-to-grow-by-5-2-percent-in-2015-world-bank-report>.
- Crandall, William. 2010. *Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model*. IMF Technical Notes and Manuals.
- Darussalam, B. Bawono Kristiaji, Hiyashinta Klise. 2013. *Desain Kelembagaan Administrasi Perpajakan: Perlukah Ditjen Pajak Terpisah dari Kementerian Keuangan?*. Jakarta: DANNY DARUSSALAM Tax Center.
- Direktorat Jenderal Pajak<sup>a</sup>. 2014. "Wahyu K. Tumakaka: Otonomi Pajak Adalah Kebutuhan Negara, Bukan DJP yang Ingin 'Merdeka'", diakses pada 25 Maret 2015 dari <http://www.pajak.go.id/content/wahyu-k-tumakaka-otonomi-pajak-adalah-kebutuhan-negara-bukan-djp-yang-ingin-merdeka>.
- Direktorat Jenderal Pajak<sup>b</sup>. 2014. "Rizal Djalil, Darussalam, dan Harry Azhar Bicara Tentang Ditjen Pajak", diakses pada 25 Maret 2015 dari <http://www.pajak.go.id/content/rizal-djalil-darussalam-dan-harry-azhar-azis-bicara-tentang-ditjen-pajak>.
- Ika. 2014. "Bank Dunia Prediksikan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 2015 Capai 5,2 Persen", diakses pada tanggal 25 Maret 2015 dari <https://ugm.ac.id/id/berita/9598-bank.dunia.prediksikan.pertumbuhan.ekonomi.indonesia.2015.capai.52.persen>.
- Jenkins, Glenn P. 1994. *Modernization of Tax Administrations: Revenue Boards and Privatization as Instruments for Change*. International Tax Program Harvard Institute for International Development.
- Jogiyanto, HM dan Willy Abdillah. 2011. *Sistem Tatakelola Teknologi Informasi*. Yogyakarta: ANDI.
- Miles, Matthew, A. Michael Huberman, and Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. SAGE Publications, Inc.
- Moleong, Lexy J. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Halaman 5, Penelitian Kualitatif.
- Nurhayat, Wiji. 2014. "Dirjen Pajak: Sudah 12 Tahun Target Pajak Tak Pernah Tercapai", diakses pada 25 Maret 2015 dari <http://finance.detik.com/read/2014/09/09/182828/2685701/4/dirjen-pajak-sudah-12-tahun-target-pajak-tak-pernah-tercapai>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2013. *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (Paris: OECD Publishing, 2013), 25.
- Republik Indonesia Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.
- Republik Indonesia Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Robbins, Stephen P. 1994. *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi*. Alih Bahasa: Udaya Jusuf. Edisi 3. Jakarta: Arcan.
- Sedarmayanti. 2000. *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk Menghadapi*

*Dinamika Perubahan Lingkungan*. Bandung:  
CV. Mandar Maju

Sujarweni, V. W. 2014. *Metodologi Penelitian*.  
Yogyakarta: PT. Pustaka Baru.

Suyanto, M. 2005. *Pengantar Teknologi Informasi  
untuk Bisnis*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.

Widjajanto, Nugroho. 2000. *Sistem Informasi  
Akuntansi*. Jakarta: Erlanga.