

REPOSISI LEMBAGA PERPAJAKAN

AG. Subarsono

ABSTRACT

Tax is one of the most crucial areas of government, especially in promoting national revenue and regulating the national economy. According to the current socio-political context, the effective use of tax is expected to overcome economic crisis and to reduce the local government's financial burden in implementing local autonomy.

Based on empirical data, tax ratio in Indonesia is still lower than other neighboring countries, such as: Singapore, Malaysia, and Thailand. Therefore Indonesia urgently needs to reform its' tax organization (Direktorat Jendral Pajak). Besides that, the position of tax organization under the Department of Finance is improper due to the differing functions of the tax organization and the Department of Finance. The Department of Finance formulates national budget and maintains public asset while the tax organization collects money and ensures citizen compliance.

This article argues about the importance of reforming the tax organization becoming a national tax agency directly under the President and thus having more autonomy and power, as well as a reduction of political intervention from other departments.

Key words: tax ratio, national revenue, reforming the tax organization,

PENGANTAR

Struktur perekonomian di negara-negara maju pada umumnya lebih ditopang dari pemasukan sektor pajak. Kondisi seperti itu akan memberikan sumbangan yang berarti bagi stabilitas perekonomian negara dari berbagai guncangan, seperti fluktuasi nilai tukar uang dan ekspor barang. Untuk kasus di Indonesia sumbangan sektor pajak terhadap pendapatan negara masih relatif rendah. Sebagai contoh, pada tahun 2003 sumbangan pajak terhadap *Produk Domestik Bruto* (PDB) hanya

sekitar 13 persen. Sementara itu, di beberapa negara tetangga, seperti Malaysia pada tahun 2001 *tax ratio* sudah sebesar 20,17 persen, Singapura: 22,44 persen, dan Thailand: 17,28 persen (Sugiyanto 2003).

Dampak dari krisis ekonomi juga telah memaksa pemerintah untuk menggenjot pemasukan dari sektor pajak, karena pemasukan dari berbagai aktivitas industri yang semakin lesu. Sementara itu pada tingkat lokal, otonomi daerah yang mulai diimplementasikan pada tahun 2000 telah melahirkan berbagai persoalan pada tingkat lokal karena keterbatasan

dana yang dimiliki oleh daerah untuk membiayai berbagai aktivitas dan pembangunan. Daerah, secara finansial sangat tergantung pada pemerintah pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk dapat *survive*. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pajak memiliki peranan penting dalam menopang perekonomian nasional dan lokal. Optimalisasi pajak adalah harapan kita semua agar proses pembangunan ini dapat berjalan menuju cita-cita bangsa mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Untuk mencapai itu semua, salah satu aspek yang pantas dipikirkan adalah mengkaji ulang lembaga perpajakan yang ada sekarang. Revitalisasi atau bahkan reformasi lembaga perpajakan adalah sebuah keharusan yang tidak dapat ditawar lagi saat ini.

Untuk itu, karya ini bertujuan untuk mengkritisi lembaga perpajakan yang ada saat ini dan menawarkan reposisi kelembagaan perpajakan menuju sistem pajak yang transparan, adil, dan akuntabel sejalan dengan proses demokratisasi bangsa yang sedang berlangsung menuju sistem pemerintahan yang baik atau *good governance*. Bahasan artikel ini akan diawali dari uraian tentang filosofi dan karakteristik pajak pada bagian pertama. Kemudian dilanjutkan bagian kedua, berisi deskripsi kinerja lembaga

perpajakan. Bagian ke tiga berisi dasar teoritis untuk melakukan reformasi administrasi. Kemudian disusul bagian ke empat, yakni pembahasan tentang pentingnya reformasi lembaga perpajakan. Artikel ini kemudian ditutup dengan rekomendasi kebijakan kelembagaan di bidang perpajakan pada bagian ke lima.

FILOSOFI DAN KARAKTERISTIK PAJAK

Pajak diartikan sebagai iuran rakyat kepada negara berdasarkan undang-undang tanpa disertai dengan kontra prestasi langsung yang dapat ditunjukkan, digunakan untuk membiayai pengeluaran publik. Ini berarti bahwa pajak memiliki kekuatan memaksa dan masyarakat tidak dapat menghindar dari kewajiban pajak. Atas dasar filosofi apa negara berhak memungut pajak dari rakyatnya? Untuk itu terdapat berbagai teori yang memberikan justifikasi pemberian hak kepada negara (Mardiasmo, 2001). Pertama, teori asuransi, yang menjelaskan bahwa negara memiliki kewajiban melindungi warganegaraanya dan harta bendanya. Oleh karena itu rakyat harus membayar pajak sebagai bentuk premi asuransi karena telah memperoleh perlindungan tersebut. Kedua, teori kepentingan, yakni pembagian beban pajak kepada rakyat didasarkan pada kepentingannya.

Semakin besar kepentingan seseorang pada negara, maka semakin besar pajak yang harus dibayar. Ketiga, teori loyalitas atau bakti, yang menjelaskan hubungan antara rakyat dengan negaranya. Rakyat sebagai warganegara yang baik berkewajiban loyal kepada negara. Kempat, teori daya beli, yakni menjelaskan bahwa memungut pajak berarti menarik daya beli dari rumah tangga masyarakat untuk rumah tangga negara. Selanjutnya negara akan menyalurkannya kembali ke masyarakat dalam bentuk pemberian kesejahteraan masyarakat.

Rakyat sebagai pembayar pajak berhak mengetahui pengelolaan pajak, dalam arti apakah pajak dikenakan secara adil terhadap publik yang majemuk, apakah pajak dikelola secara transparan, dan apakah lembaga pajak dapat memberikan pertanggungjawaban secara politik dan administratif. Selama ini yang terjadi rakyat lebih banyak dituntut untuk memenuhi kewajibannya, tetapi kurang diberi akses dan hak untuk mengetahui manajemen perpajakan.

Secara umum pajak memiliki dua fungsi, yakni: (1) fungsi *budgetair* yaitu sebagai sumber pemasukan keuangan negara dan selanjutnya dapat digunakan untuk pembiayaan pengeluaran negara; dan (2) fungsi regulatif, yakni mengatur perekonomian negara, termasuk

fungsi redistributif. Dalam kaitannya dengan fungsi regulatif ini, pajak yang tinggi dapat dikenakan pada minuman keras, misalnya, dengan tujuan mengurangi konsumsi minuman keras. Pajak tinggi juga dapat dikenakan kepada barang-barang mewah untuk mengurangi gaya hidup yang konsumtif. Tarif pajak ekspor dapat serendah mungkin dengan tujuan mendorong ekspor produk domestik ke pasar internasional.

Sistem perpajakan yang baik harus mengikuti berbagai prinsip perpajakan, seperti adil, legal, dan efisien. Dalam era demokrasi dan otonomi saat ini ada dua prinsip yang perlu ditambahkan yakni transparansi dan akuntabilitas. Prinsip keadilan mengandung arti bahwa pajak dikenakan berdasarkan kemampuan membayar wajib pajak. Semakin tinggi kemampuan ekonomi seseorang, maka semakin tinggi pula beban pajaknya. Yang dimaksud prinsip legal adalah bahwa pajak harus ditarik berdasarkan undang-undang. Ini berarti pajak tersebut sudah mendapat persetujuan dari rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen. Prinsip efisien berarti hasil pajak harus lebih tinggi daripada biaya untuk memungut pajak. Prinsip transparansi mengandung arti bahwa pengelolaan pajak harus bersifat transparan. Rakyat berhak mengetahui ke mana saja alokasi hasil pajak yang telah dibayarkannya pada negara. Di

samping itu, wajib pajak harus mengetahui bahwa cara-cara perhitungan beban pajak yang dikenakan padanya. Sedangkan prinsip akuntabilitas berarti prosedur pemungutan, pengeloaan hasil pajak, dan alokasi penggunaannya harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

KINERJA LEMBAGA PERPAJAKAN

Bahasan tentang kinerja lembaga perpajakan akan difokuskan pada indikator produktivitas, yakni seberapa besar jumlah pajak yang dapat dikumpulkan oleh lembaga perpajakan, yang dapat dilihat dari *tax ratio* dan *tax effort*. Pada tingkat nasional pajak memberikan sumbangan bagi pendapatan negara yang relatif masih kecil, yakni sekitar 13 persen dari *Product Domestic Bruto* (Tabel 1).

Selama pasca Orde Baru, dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 angka proporsi pajak terhadap PDP meningkat relatif kecil, yakni di bawah 3 persen. Sementara itu, kalau dilihat rincian per jenis pajak, maka dapat diketahui bahwa pajak yang berasal dari Dalam Negeri terutama non-migas memberikan sumbangan yang paling besar terhadap PDB, yakni 5,5 persen pada tahun 2003 (Tabel 2).

Pada tingkat propinsi dan kabupaten/kota, *tax effort* juga masih relatif kecil. *Tax effort* diartikan sebagai upaya pemerintah untuk mengoptimalkan potensi PAD yang saat ini masih didominasi oleh penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah. Dengan kata lain, *tax effort* diartikan sebagai rasio antara PAD dengan PDRB non migas (dalam%). Untuk mengetahui kinerja PAD, terutama yang diperoleh dari pajak daerah dan retribusi daerah, antara lain

Tabel 1.
Kontribusi Pajak Terhadap PDB
1999/2000 - 2004

Tahun	Tax Ratio (%)
1999/2000	11,1
2000	11,8
2001	12,4
2002	13,0
2003	13,1
2004	13,5

Sumber: Departemen Keuangan, 2004, dikutip Sugiyanto, 2003:20.

dapat menggunakan rasio antara PAD dengan pendapatan masyarakat dalam periode yang sama. *Tax effort* rata-rata di kabupaten/kota dan propinsi pada tahun 2002 kurang dari 1,5 %, sedangkan pada tahun 2002 bahkan kurang dari 1% (Tabel 3).

terjadi pelonjakan rata-rata penerimaan pajak di kabupaten/kota sampai dengan 30 persen. Namun antara tahun 2001-2002 kenaikannya hanya sekitar 4 persen (Tabel 5). Sedangkan untuk perkembangan retribusi 2001-2002 rata-rata di

Tabel 2.
Kontribusi Jenis Pajak terhadap PDB Tahun 2003
(Triliun Rp)

Jenis Pajak	2003	
	APBN	% dari PDB
I. Pajak Dalam Negeri	241.8	12.5
1 Pajak penghasilan	120.9	6.2
a. Migas	14.8	0.8
b. Non -migas	106.1	5.5
2 PPN dan PPNBM	80.8	4.2
3 PBB	7.5	0.4
4 BPHTB	2.4	0.1
5 Cukai	28.0	1.4
6 Pajak lainnya	2.2	0.1
II. Pajak Perdagangan Internasional	12.4	0.6
1 Bea Masuk	12.0	0.6
2 Pajak/Pungutan ekspor	0.4	0.0
Jumlah	254.2	13.1

Sumber: Nota Keuangan dan APBN 2003 dikutip Sugiyanto, 2003:20.

Di samping pajak, daerah kabupaten/kota dan propinsi juga menerima retribusi. Namun demikian, rasio antara besarnya retribusi dengan *Product Domestic Regional Bruto* (PDRB) masih relatif sangat kecil, yakni kurang dari satu persen (Tabel 4).

Pada awal diterapkannya otonomi daerah tahun 2000-2001,

propinsi jauh lebih besar daripada di kabupaten/kota (Tabel 6).

Berdasarkan hasil penerimaan pajak sebagaimana telah diuraikan di atas yang jumlahnya relatif kecil dilihat dari *tax ratio*, maupun *tax effort*, maka dipandang perlu untuk mengkritisi keberadaan lembaga perpajakan saat

Tabel 3
Tax Effort Kabupaten/Kota Per Propinsi. TA 2001-2002

No.	Daerah	2001		2002	
		Rata-rata Kab/Kota Per Propinsi	Propinsi	Rata-rata Kab/Kota Per Propinsi	Propinsi
1.	DI Aceh	0,20	0,20	0,14	0,00
2.	Sumut	0,57	1,09	0,62	1,15
3.	Sumbar	0,56	0,79	0,79	1,04
4.	Riau	0,75	0,69	2,07	2,29
5.	Jambi	1,04	1,30	1,64	1,87
6.	Sumsel	0,36	0,72	0,55	1,02
7.	Bengkulu	0,89	0,93	0,70	1,23
8.	Lampung	0,31	0,83	0,43	1,25
9.	DKI Jakarta	0,00	2,49	0,00	4,24
10.	Jabar	0,67	1,03	0,87	1,20
11.	Jateng	0,83	1,03	0,98	1,30
12.	DI Jogjakarta	1,09	1,51	0,99	1,83
13.	Jatim	0,65	1,05	0,88	1,33
14.	Kalbar	0,66	0,74	0,99	1,36
15.	Kalteng	1,60	0,41	1,26	0,77
16.	Kalsel	0,82	1,10	0,82	1,44
17.	Kaltim	0,31	0,35	0,51	0,81
18.	Sulut	0,79	1,22	0,92	1,45
19.	Sulteng	0,47	0,82	0,53	1,15
20.	Sulsel	0,96	0,91	1,23	1,32
21.	Sultra	0,79	0,71	1,35	1,16
22.	Bali	3,49	1,18	3,96	3,30
23.	NTB	0,97	0,90	1,39	1,29
24.	NTT	1,46	0,90	2,17	1,45
25.	Maluku	0,23	0,00	0,73	0,79
26.	Irja	0,27	0,34	0,37	0,00
27.	Maluku Utara	0,54	0,00	1,24	0,52
28.	Banten	0,66	0,57	0,79	1,04
29.	Bangka Belitung	1,24	0,05	1,44	1,15
30.	Gorontalo	0,73	0,37	1,66	1,60
	Rata-rata	0,80	0,81	1,07	1,34

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, DEPKEU, 2004:51.

ini. Pertanyaan utama yang perlu dijawab adalah revitalisasi atau reformasi lembaga perpajakan seperti apa yang dapat mengoptimalkan penerimaan pajak.

DORONGAN UNTUK PERUBAHAN

World Bank (1995) dalam publikasinya menyatakan ada dua faktor pendorong bagi reformasi

Tabel 4
Perbandingan antara Penerimaan Retribusi dengan PDRB
Seluruh Propinsi dan rata-rata Kabupaten/Kota dalam Propinsi, 2001-2002

No	Nama Daerah	2001		2002	
		Propinsi	Kab/Kota	Propinsi	Kab/Kota
		%	%	%	%
1.	DI Aceh	-	0,026391	0,011702	0,050719
2.	Sumut	0,013298	0,218795	0,039655	0,73446
3.	Sumbar	0,267	0,207126	0,015987	0,186155
4.	Riau	0,014996	0,328253	0,002565	0,113323
5.	Jambi	0,120158	0,767099	0,05177	0,529253
6.	Sumsel	0,010697	0,142028	0,012996	0,115695
7.	Bengkulu	0,17068	0,279742	0,139689	0,228584
8.	Lampung	0,11116	0,147787	0,081674	0,132877
9.	DKI Jakarta	0,299873		0,164149	
10.	Jabar	0,008169	0,34037	0,008019	0,283361
11.	Jateng	0,10454	0,432965	0,084066	0,422945
12.	DI Yogyakarta	0,046513	0,393946	0,042086	0,441405
13.	Jatim	0,01748	0,290131	0,026107	0,23999
14.	Kalbar	0,056319	0,167875	0,034236	0,103463
15.	Kalteng	0,055463	0,151301	0,023883	0,664486
16.	Kalsel	0,099737	0,205838	0,59911	0,171132
17.	Kaltim	0,116056	0,127539	0,048091	0,111436
18.	Sulut	0,081873	0,32343	0,055973	0,306808
19.	Sulteng	0,087374	0,171499	0,066801	0,123646
20.	Sulsel	0,13141	0,41117	0,043208	0,351825
21.	Sultra	0,086508	0,426949	0,043548	0,340328
22.	Bali	0,017108	0,529221	0,021353	3,631024
23.	NTB	0,161665	0,35162	0,097428	0,287511
24.	NTT	0,233192	0,595376	0,17578	0,56692
25.	Maluku	0,033393	0,133373	-	0,045441
26.	Irja	-	0,75217	0,016887	0,062741
27.	Maluku Utara	0,000194	0,330591	0,063564	0,138142
28.	Banten	0,002355	0,226547	-	0,183398
29.	Bangka Belitung	0,005325	0,22049	-	0,178359
30.	Gorontalo	0,053467	0,783616	0,009245	0,370414

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah, Depkeu, 2004:66.

administrasi, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Yang dimaksud faktor internal adalah kondisi internal unit organisasi yang bersangkutan, misalnya rendahnya kinerja organisasi dan in-efisiensi. Sedangkan faktor eksternal adalah terjadinya pergeseran peran negara dalam sektor publik. Bahwasannya saat ini pemerintah lebih berfungsi sebagai fasilitator dan bukan satu-satunya aktor yang menjalankan peran dalam mengelola masalah-

masalah publik. Dalam pandangan Osborne dan Gaebler (1992) ada perubahan peran pemerintah dari perannya sebagai *rowing* menuju *steering*, artinya pemerintah lebih banyak mengarahkan dan lebih sedikit mengayuh. Ini berarti pemerintah idealnya lebih menjalankan fungsi membuat kebijakan dan sebagai fasilitator dalam pembangunan, dan lebih membuka ruang yang lebih luas

Tabel 5
Perkembangan Total Pajak Daerah
Provinsi dan Kabupaten/Kota

Pajak Daerah	2000	2001	2002	Peningkatan (%)	
				2000-2001	2001-2002
1	2	3	4	5	6
Pajak Propinsi	3.304.234,91	8.458.663,60	8.583.984,29	155,99%	1,48%
Pajak Kab/Kota	1.741.312,58	2.268.455,30	2.365.504,60	30,27%	4,28%
TOTAL	5.045.547,49	10.727.118,91	10,949.488,89	112,61%	2,07%

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, DEPKEU, 2004:55.

Tabel 6
Perkembangan Penerimaan Retribusi
TA 2000 – 2002

Retribusi Daerah	2000	2001	2002	Peningkatan (%)	
				2000-2001	2001-2002
1	2	3	4	5	6
Retribusi Propinsi	222.630,91	486.126,95	616.782,91	118,36%	26,88%
Retribusi Kab/Kota	1.213.368,89	1.749.516,51	2.139.114,87	44,19%	22,27%
TOTAL	1.435.999,80	2.235.463,46	2.755.897,78		

Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, DEPKEU, 2004:61.

bagi para *stakeholders* yang lain, seperti *private sector* (sektor swasta/dunia usaha) dan *civil society* (masyarakat sipil) dalam pembangunan.

Di samping itu, terdapat pergeseran paradigma studi administrasi negara dari *government* menuju *governance*. Konsep *governance* digunakan karena institusi pemerintah (*government*) tidak lagi memadai jika diperlakukan sebagai satu-satunya institusi untuk menjalankan fungsi *governing*. *Government* adalah fenomena abad 20 ketika negara memegang

hegemoni kekuasaan atas rakyat. Namun ketika masalah publik ini sudah semakin kompleks dan pemerintah merasa kewalahan dalam menjalankan tugas-tugasnya, maka perlu melibatkan banyak *stakeholders* yang lain dalam penyelenggaraan pemerintahan ini, dan ini dipahami sebagai *governance*. *Governance* sebagai model berpikir baru tentang kapabilitas negara dan hubungan antara negara dengan masyarakat (Pierre dan Peters, 2000).

Dalam konteks manajemen perpajakan, maka dalam birokrasi perpajakan perlu ada restrukturisasi kelembagaan yang ada agar dapat lebih transparan dan akuntabel, serta mampu merespon keinginan wajib pajak dan dinamika perubahan. Sedangkan pada pihak wajib pajak sebagai *stakeholders*, dibutuhkan kesadaran dan partisipasi dari wajib pajak dalam menjalankan kewajibannya dan mengontrol penggunaannya.

Selanjutnya World Bank (1995) menyatakan bahwa ada tiga kondisi yang dapat melahirkan reformasi administrasi, yakni: (1) *political desirability* (kemauan politik); (2) *political feasibility* (fisibilitas politik); dan (3) *credibility* (kepercayaan). *Political desirability* dapat terjadi karena pergantian rejim pemerintahan atau krisis ekonomi. Sedangkan *political feasibility* dapat terjadi apabila reformasi administrasi mendapat dukungan dari semua pihak, seperti parlemen, birokrat, dan kekuatan-kekuatan lain yang ada dalam masyarakat. Yang dimaksud *credibility* adalah reformasi administrasi akan dapat dilaksanakan apabila dilakukan oleh pemerintah yang dapat dipercaya, yakni pemerintah yang memiliki reputasi.

Untuk kasus di Indonesia saat ini, krisis ekonomi yang belum berakhir dan kemauan rejim baru dibawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang terkenal dengan labelnya "perubahan" dapat digunakan sebagai momentum untuk

melakukan reformasi kelembagaan. Dilihat dari aspek *political feasibility*, sebetulnya masyarakat Indonesia merindukan adanya perubahan sistem administrasi yang lebih reponsif, akuntabel, dan transparan. Disamping itu, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan ekonomi untuk lepas dari IMF (*International Monetary Funds*) dan mengambil kebijakan baru melalui Inpres No. 5 Tahun 2003. Kebijakan ini ternyata mendapat tanggapan positif dari masyarakat Indonesia.

Setelah Indonesia memutuskan hubungan dengan IMF pada akhir tahun 2003, maka langkah selanjutnya pemerintah mengeluarkan Inpres No. 5 Tahun 2003 yang bertujuan untuk menata ekonomi nasional. Salah satu kebijakan yang disebutkan dalam Inpres tersebut adalah melakukan reformasi dan modernisasi sistem perpajakan nasional untuk mengembangkan sumber penerimaan negara yang handal. Melalui Inpres tersebut sebetulnya terbuka peluang untuk melakukan reformasi kelembagaan perpajakan, karena reformasi sistem perpajakan dapat dijalankan melalui reformasi kelembagaan terlebih dulu.

Mark dan Spencer, sebagaimana dikutip oleh Thoha (2003), menyebutkan bahwa ada empat faktor yang dapat digunakan mendorong perubahan, yakni: (1) adanya kebutuhan untuk melakukan reformasi; (2) perubahan paradigma pemerintahan; (3) perubahan

lingkungan strategis nasional; dan (4) perubahan lingkungan strategis global.

Pertama, kunci utama adanya reformasi adalah adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan dari para pemimpin untuk membangun sebuah sistem administrasi dan pemerintahan yang lebih baik. Hasil Pemilihan Umum 2004 yang menempatkan Susilo Bambang Yudoyono dan Yusuf Kala lebih unggul dari Megawati Sukarno Putri dan Hasyim Muzadi adalah bukti konkrit adanya dukungan masyarakat untuk melakukan sebuah perubahan. Kedua, adanya perubahan paradigma dalam administrasi publik tentang fungsi pemerintah dari *rawing* ke *stering* telah memicu lahirnya reformasi administrasi. Demikian juga adanya perubahan paradigma pemerintah dari *government ke governance* telah memposisikan pemerintah untuk berbagi kewenangan dengan aktor-aktor di luar pemerintah. Masalah-masalah publik bukan lagi menjadi tanggung jawab pemerintah semata-mata, tetapi diperlukan sinergi dengan aktor-aktor di luar pemerintah/negara untuk memecahkannya. Dalam konteks ini pemerintah lebih tepat menjalankan fungsi sebagai fasilitator.

Ketiga, perubahan lingkungan strategis nasional nampak pada perubahan dari sistem pemerintahan yang sentralistis menuju sistem pemerintahan yang desentralistis dengan lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti dengan Undang-Undang No 32 tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Melalui undang-undang tersebut maka semakin banyak sektor yang diserahkan kepada daerah dan telah membawa konsekuensi semakin besarnya pengeluaran daerah. Kondisi ini membuka peluang bagi pemerintah untuk mencari terobosan dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah. Pajak adalah salah satu sumber pendapatan daerah yang memiliki peluang besar untuk digarap.

Kempat, pada tataran global telah terjadi perubahan yang drastis akibat kemajuan teknologi informasi dan ilmu pengetahuan. Kondisi ini telah membawa perubahan dalam penataan kelembagaan dan tugas-tugas birokrasi pemerintahan. Berbagai bentuk perubahan tersebut harus diikuti dengan perubahan perilaku birokrasi untuk dapat memberikan pelayanan publik yang lebih responsif dan akuntabel.

MENUJU REPOSISI KELEMBAGAAN

Berpijak pada arti pentingnya pajak bagi pembangunan, terutama dalam konteks implementasi otonomi daerah saat ini sekaligus untuk

mengatasi krisis ekonomi, dan dorongan untuk mewujudkan *good governance*, maka dipandang perlu untuk mengkaji posisi lembaga perpajakan. Kontribusi pajak terhadap PDB yang relatif rendah adalah refleksi dari kinerja lembaga perpajakan saat ini, dan ini juga merupakan momentum yang tepat untuk mengkritisi lembaga perpajakan.

Mengingat peranan lembaga pajak yang strategis, maka lembaga tersebut harus diberikan otoritas yang memadai supaya dapat mengoptimalkan pemasukan uang bagi negara. Posisi pimpinan puncak lembaga pajak yang saat ini berada di Direktorat Jendral Departemen Keuangan menyebabkan secara politis dan administratif kurang menguntungkan dalam proses pembuatan kebijakan perpajakan yang otonom. Secara politik, Direktur Jendral Pajak berada di bawah kontrol Menteri Keuangan sebagai pejabat politis. Sedangkan lembaga pajak dapat diibaratkan sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang harus dikelola secara profesional lepas dari intervensi politik. Lembaga pajak, sebagai contoh, tidak dapat bertindak lugas dan tegas terhadap berbagai BUMN di mana Depkeu memiliki saham di dalamnya. Bahkan di dalam pemeriksaan terhadap kepatuhan wajib pajak sering ada berbagai intervensi (*tidak tertulis*) dari pejabat politik untuk tidak menyentuh Badan / Usaha-Usaha Publik tertentu atau Lembaga milik elit politik tertentu.

Secara administratif, pengambilan keputusan di bidang perpajakan harus melalui hirarki organisasi yang tidak pendek karena keberadaan Ditjen di bawah Menteri, disamping otoritas yang dimiliki terbatas. Sistem pengambilan keputusan di sektor pajak akan lebih cepat apabila masalah pajak berada dalam lembaga yang terpisah dari Departemen Keuangan dan sebagai lembaga yang otonom.

Fungsi utama Departemen Keuangan adalah fungsi anggaran dan pengelolaan aset-aset negara, dalam arti bagaimana mengalokasikan anggaran secara adil antar departemen atau lembaga negara non-departemen. Dalam menjalankan fungsi tersebut Depkeu berpijak pada prioritas pembangunan dan visi negara. Sementara itu, fungsi lembaga pajak lebih pada fungsi sebagai pengumpul dana dari rakyat dan menjaga kepatuhan (*compliance*). Ini berarti lembaga pajak lebih berfungsi sebagai penegak hukum, agar hukum ditaati oleh masyarakat.

Karena lembaga pajak memiliki tugas utama sebagai pengumpul dana dari masyarakat, ini berarti dapat dipandang sebagai BUMN, maka sebagai konsekuensinya harus memiliki sistem manajemen kepegawaian yang berbeda dengan sistem kepegawaian Depkeu. Oleh karena itu, lembaga perpajakan harus memiliki sistem rekrutmen pegawai, pengembangan karir pegawai, dan sistem insentif (*reward*) bagi pegawai

Tabel 7
Alternatif Kelembagaan Perpajakan

Aspek	Alternatif Kelembagaan	
	Ditjen Pajak di bawah Depkeu	Badan Pajak Nasional
Otoritas	Relatif kecil	Relatif besar
Tingkat otonomi Kebijakan	Relatif kecil	Besar
Intervensi politik	Besar	Kecil
Dana	Kecil	Besar
Sistem reward	Disesuaikan dengan Depkeu	Dikembangkan sepadan dengan BUMN
Kultur Organisasi	Disesuaikan dengan kultur Depkeu	Kultur dapat dibangun sendiri
Peluang meningkatkan kinerja organisasi	Relatif kurang	Lebih besar

yang berbeda dengan sistem kepegawaian di Departemen Keuangan.

Di negara-negara maju, seperti Amerika Serikat dan Jepang lembaga pajak bersifat mandiri, langsung di bawah Presiden, bukan di bawah Departemen Keuangan. Di Amerika Serikat lembaga pajak disebut IRS (*Internal Revenue Service*), sedangkan di Jepang disebut *Nippon Taxation Corporation* (Bisnis Indonesia, 24 November 2003). Kinerja lembaga perpajakan seperti itu sangat efektif dalam mengumpulkan pajak dan mampu menghasilkan *tax ratio* yang lebih tinggi daripada di Indonesia tiap tahun.

Berikut ini digambarkan alternatif kelembagaan perpajakan menurut berbagai aspek dengan tujuan untuk mengidentifikasi kelebihan dan kekurangannya dari masing-masing alternatif kelembagaan tersebut.

PENUTUP

Pajak memiliki arti penting bagi negara dalam arti sebagai sumber pemasukan keuangan negara dan dapat berfungsi sebagai regulator ekonomi nasional. Dalam konteks sosial politik saat ini pemasukan dari sektor pajak sangat diharapkan dapat mengentaskan negara dari situasi krisis dan mengurangi beban pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Untuk mencapai maksud di atas, maka perlu optimalisasi pemasukan dari sektor pajak.

Reformasi kelembagaan dalam arti reposisi lembaga perpajakan adalah sebuah keharusan untuk mengoptimalkan pajak. Dengan mendasarkan pada tiga alasan, yakni: (1) kontribusi pajak yang belum optimal bagi pemasukan negara; (2) fungsi lembaga pajak sebagai penjaga

kepatuhan masyarakat; dan (3) perlunya sistem *reward* khusus di bidang perpajakan, seperti di BUMN, maka kajian ini merekomendasikan ada baiknya lembaga perpajakan merupakan lembaga bersifat otonom. Ini berarti lembaga pajak dapat berwujud sebuah Badan Pajak Nasional yang berada langsung dibawah Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Posisi yang demikian akan menambah otoritas lembaga perpajakan dan membuat kebijakan pajak nasional yang otonom serta bebas dari intervensi politik dari lembaga lain.

DAFTAR PUSTAKA

Bisnis Indonesia, 24 November 2003.

Mardiasmo. 2001. *Perpajakan*, edisi revisi, Penerbit Andi, Yogyakarta.

Osborne, David dan Gaebler, Ted. 1996. *Mewiransahkan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirtansaba Ke Dalam Sektor Publik*, (terjemahan), Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.

Pemerintah Indonesia. 2004. *Instruksi Presiden R.I. Nomor 5 Tahun 2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah berakhirnya Program Kerjasama dengan IMF*, Penerbit Karina, Surabaya.

Pemerintah Indonesia. 2004. *Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 2001-2003*. Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Depkeu, Jakarta.

Pierre, John dan Peters, B. Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*, Macmillan Press, London.

Sugiyanto. 2003. "Reformasi Manajemen Perpajakan", makalah dipresentasikan pada *Seminar Nasional Reformasi Lembaga Perpajakan*, diselenggarakan oleh Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL UGM berkerjasama dengan Yayasan Panglima Besar Jendral Sudirman Semarang, 25 Oktober 2003, Yogyakarta.

Thoha, Miftah. 2003. "Reformasi Administrasi Publik Di Indonesia", disampaikan pada *Kuliah Umum Mahasiswa Baru Angkatan ke X Program Studi Magister Administrasi Publik UNDIP*, Semarang.

World Bank. 1995. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press, New York.