

Januari 2015

Kelembagaan dan Tata Kelola Perpajakan Perlu Perubahan

"Realisasi Pajak 2014 Terendah dalam 25 Tahun Terakhir, Perlu Langkah Luar Biasa dalam Reformasi Pajak"

Poin Penting:

- Realisasi penerimaan pajak tahun 2014 sebesar 91,75%, terendah dalam dua puluh lima tahun terakhir.
- Selain karena masih rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak, aspek fundamental penyebab rendahnya realisasi penerimaan pajak adalah persoalan rendahnya kemampuan otoritas pajak dalam memungut pajak.
- Diperlukan reformasi kelembagaan perpajakan yang kuat, otoritatif, bersih, akuntabel, didukung regulasi dan sumber daya manusia yang memadai, otonom, terpisah dari Kementerian Keuangan dan di bawah presiden langsung.

Penanggungjawab Pelaksana:
Setyo Budiantoro, MA
Direktur Eksekutif Perkumpulan PrakarSA

Panel Ahli dan Research Associate:

- Prof. Dr. Sri-Edi Swasono
- Prof. Dr. Hasbullah Thabrany
- Prof. Dr. A. Erani Yustika
- Dr. Bambang Ismawan (c)
- Dr. B. Herry Priyono
- Dr. Edi Suharto
- Dr. A. Prasetyantoko
- Dr. Poppy Ismalina
- Dr. I. Praptoraharjo
- Dr. Zulfan Tadjoeiddin
- Dr. Sutoro Eko (c)
- Dr. Ari Sujito (c)
- Dr. Berly Martawardaya (c)

PRAKARSA *Policy Review* adalah analisis dan rekomendasi kebijakan independen tentang berbagai hal krusial yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.

Awan mendung kembali menghinggap penerimaan perpajakan di Indonesia tahun 2014. Hiruk pikuk pemilu 2014 dan transisi pemerintahan menambah makin lamanya mendung perpajakan menggantung. Cuaca cerah penerimaan pajak masih menunggu pergantian musim politik yang masih berjalan mencari bentuknya.

Dalam APBN-P 2014, pemerintah menetapkan target penerimaan pajak sebesar Rp 1.246,1 triliun. Dari target ini, yang terealisasi sampai akhir tahun baru mencapai Rp. 1.143,3 triliun atau hanya sebesar 91,75% dari target yang ditetapkan pemerintah. Capaian ini yang terendah dalam dua puluh lima tahun terakhir.

Rendahnya pencapaian realisasi penerimaan pajak tahun 2014 merupakan pengulangan dari "prestasi" pemerintah dalam beberapa tahun belakangan ini. Ketidakmampuan otoritas pajak mengejar target menunjukkan adanya permasalahan sistem perpajakan yang akut. Jika tidak ada perubahan yang mendasar dan menyeluruh dalam waktu yang singkat, maka pemerintahan baru, Jokowi - JK, akan menemui jalan terjal dalam upaya merealisasikan janji-janji politiknya ke depan. Pasalnya, selama ini pajak berkontribusi besar, antara 70-80%, dalam APBN. Tanpa ada peningkatan penerimaan pajak yang signifikan, pemerintah akan sulit untuk mempunyai sumber pembiayaan yang memadai.

Perubahan fundamental dan menyeluruh dapat dilakukan dengan melakukan langkah-langkah sebagai berikut: (i) melakukan reformasi kelembagaan perpajakan dengan memisah otoritas pajak dari kementerian keuangan, (ii) meningkatkan jumlah wajib pajak secara signifikan, (iii) meningkatkan jumlah penerimaan pajak yang signifikan sesuai dengan potensi pajak yang ada, (iv) meningkatkan penindakan hukum kepada wajib pajak nakal, (v) melakukan perbaikan administrasi perpajakan, (vi) meningkatkan kualitas, kuantitas, dan integritas sumber daya manusia di lembaga perpajakan, (vii) melakukan review dan menyusun regulasi baru perpajakan yang mendukung langkah-langkah tersebut. Beberapa langkah ini dapat menjadi pondasi yang kuat bagi pemerintahan



Sumber : merdeka.com/dwi narwoko/2013

baru dalam melakukan reformasi perpajakan agar dapat berjalan efektif.

Penerimaan Pajak 2014 Terendah

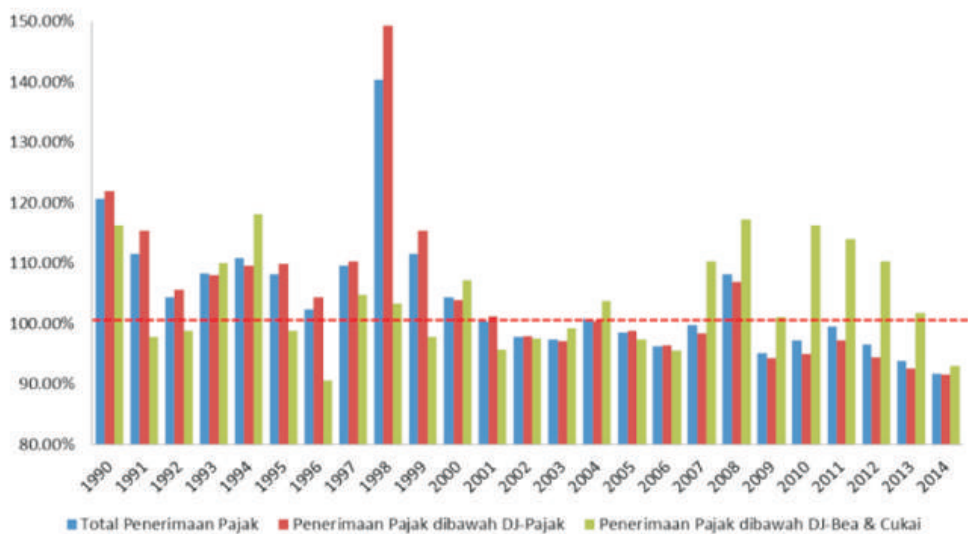
Sepanjang dua setengah dekade terakhir, realisasi penerimaan pajak tahun 2014 merupakan yang terendah sepanjang sejarah. Dalam 25 tahun terakhir, realisasi penerimaan pajak 2014 adalah yang terendah! Jika tahun 1990, pemerintah menargetkan penerimaan pajak sebesar Rp. 18,2 triliun sedangkan realisasi penerimaan pajak mencapai Rp. 22,0 triliun. Artinya capaian realisasi penerimaan pajak sebesar 120,6% dari target yang ditetapkan pemerintah.

Periode 1990-2001, realisasi penerimaan pajak selalu diatas target penerimaan yang ditetapkan pemerintah. Malahan pada tahun 1998, disaat Indonesia mengalami krisis ekonomi justru realisasi penerimaan pajak mencapai 140,4%. Dan barulah periode 2002-2014 hanya dua kali realisasi penerimaan pajak sesuai target yaitu tahun 2014 (100,8%) dan tahun 2008 (108,1%).

Dalam tata kelola perpajakan, pemerintah menunjuk dua Direktorat Jenderal di Kementerian Keuangan sebagai institusi yang mengelola penerimaan pajak yaitu Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC). DJP mengelola penerimaan pajak berupa PPh, PPN & PPnBM, PBB, BPHTB dan Pajak Lainnya sedangkan DJBC mengelola penerimaan cukai dan pajak perdagangan internasional¹.

¹ Pada tahun 2014 pemerintah menetapkan pengelolaan PBB Perkotaan dan Pedesaan serta BPHTB dikelola oleh pemerintah daerah. Pajak perdagangan internasional mencakup bea keluar dan bea masuk.

Gambar 1
Realisasi Penerimaan Pajak di Indonesia, Tahun 1990 – 2014



Sumber: Perkumpulan Prakarsa (diolah dari Kementerian Keuangan 1990 – 2014)

Dilihat dari pencapaian kinerja realisasi penerimaan di masing-masing direktorat jenderal, sangatlah berbeda. Beberapa kali DJBC mampu mencapai target penerimaan seperti tahun 2004 (103,7%), tahun 2007 (110,2%), tahun 2008 (117,2%), tahun 2009 (101,1%), tahun 2010 (116,2%), tahun 2011 (114,0%), tahun 2012 (110,2%) dan tahun 2013 (101,8%). Sedangkan DJP selama sepuluh tahun terakhir hanya dua kali mampu mencapai target penerimaan pajak yaitu tahun 2004 (100,3%) dan tahun 2008 (106,8%).

Reformasi Kelembagaan Perpajakan

Ada beberapa persoalan yang menyebabkan rendahnya realisasi penerimaan pajak setiap tahun yaitu: (i) lemahnya kapasitas kelembagaan otoritas penerimaan negara, (ii) regulasi perpajakan yang belum optimal menjangkau sumber-sumber ekonomi yang potensial menjadi basis objek pajak, (iii) reformasi administrasi perpajakan yang belum berjalan baik, *mismatch* antara sistem perpajakan dengan sistem ekonomi yang diterapkan, (iv) semakin maraknya praktik pengelakan pajak (*tax evasion*) dan penghindaran pajak (*tax avoidance*), (v) rendahnya kualitas, kuantitas dan integritas sumberdaya manusia di otoritas perpajakan. Persoalan tersebut akan semakin rumit jika tidak ada perubahan fundamental dan menyeluruh dalam sistem perpajakan Indonesia.

Wajib pajak, khususnya wajib pajak badan acap melakukan pengelakan dan penghindaran pajak dan biasanya melalui praktik *transfer (mis)pricing*. Praktik kotor oleh perusahaan multinasional sangat jamak dilakukan, estimasinya antara 60-70% perusahaan melakukan pengelakan dan penghindaran pajak (TJN, 2012). ActionAid (2011) mempublikasi studinya bahwa 98

dari 100 perusahaan yang listing di FTSE, sekurangnya memiliki anak perusahaan (*subsidiary*) yang di tempatkan di negara surga pajak (*The Economist*, Februari 2012). Sebagai negara anggota G-20, Indonesia harus memperkuat tata kelola perpajakannya. Mulai dari transparansi dan akuntabilitas sampai bidang kelembagaan perpajakan.

Di bidang transparansi dan akuntabilitas pajak, G-20 telah merumuskan platform koordinasi *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*. Sehingga negara-negara berkembang mampu m e n g e m b a n g k a n pertukaran informasi dan

pengembangan transparansi perpajakan lintas negara. Harapannya negara-negara berkembang mampu meningkatkan pendapatan pajaknya di tengah tantangan global yang makin berat. Di bidang kelembagaan, OECD tahun 2013 dalam laporannya mengenai *“OECD Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies”* juga telah menempatkan reformasi kelembagaan sebagai isu penting dalam perbaikan tata kelola perpajakan. OECD menganggap regulasi perpajakan yang baik saja belum cukup untuk menentukan efektivitas perpajakan disuatu negara. Diperlukan sebuah sistem administrasi perpajakan yang mampu mengimplementasikan regulasi-regulasi tersebut. Sistem administrasi perpajakan harus di dukung oleh kelembagaan yang baik dan efektif.

Upaya memisahkan lembaga perpajakan dari Kementerian Keuangan menjadi satu lembaga yang otonom ternyata efektif dalam mendorong peningkatan penerimaan negara dan sekaligus memperkuat sistem dan tata kelola perpajakan. Ini patut menjadi referensi penting bagi pemerintah ke depan dalam perbaikan tata kelola dan lembaga perpajakan. Beberapa negara yang dapat menjadi rujukan dalam kasus reformasi kelembagaan perpajakan, antara lain: Afrika Selatan, Korea Selatan, Malaysia, Tiongkok, Turki dan Argentina.

Otoritas Penerimaan Negara: *Semi-Autonomous Revenue Authority (SARA)*

Apabila dilihat dari literatur perpajakan, secara garis besar ada dua model kelembagaan perpajakan yang dipakai oleh beberapa negara: (1) *Semi-Autonomous Revenue Authority (SARA)*. Dalam model SARA, otoritas

perpajakan di suatu negara bersifat otonom atau terpisah dengan kementerian keuangan. Model SARA ini dianut oleh beberapa negara seperti Afrika Selatan, Amerika Serikat, Argentina, Tiongkok, Denmark dan beberapa negara lain; (2) *Non Semi-Autonomous Revenue Authority (Non SARA)*. Dalam model ini, otoritas perpajakan di suatu negara menyatu dengan kementerian keuangan atau secara garis koordinasi dibawah kementerian keuangan. Model Non-SARA ini dipakai oleh Arab Saudi, Indonesia, Israel, Portugal dan Yunani.

Perbedaan model SARA dan Non-SARA berada pada garis koordinasi kebijakan. Model SARA, otoritas perpajakan berdiri secara semi otonom, berada diluar kementerian keuangan tapi masih melakukan koordinasi dengan kementerian keuangan. Sedangkan model Non-SARA, otoritas perpajakan berada di bawah koordinasi kementerian keuangan seperti DJP dan DJBC di Indonesia. Dibeberapa negara, model Non-SARA sudah banyak ditinggalkan dalam kelembagaan perpajakan. Menurut Mann (2004), beberapa manfaat dari model SARA dalam kelembagaan perpajakan adalah penggunaan sumberdaya publik yang lebih efisien melalui kemandirian atau otonomi keuangan dan administrasi, staf yang lebih kompeten, disiplin dan lebih berkualitas karena adanya kebebasan dalam pengangkatan, pemberhentian dan kebijakan upah, depolitisasi administrasi pajak, peningkatan kredibilitas perpajakan dan pemerintah secara umum, peningkatan pelayanan terhadap Wajib Pajak dan mengurangi biaya kepatuhan Wajib Pajak, etos kerja yang lebih baik dan perubahan budaya administrasi kearah yang lebih baik, penghitungan yang komprehensif untuk semua penerimaan pajak dan integritas basis data dan Wajib Pajak yang terkait.

Dalam studi OECD (2013) banyak negara yang berhasil mentransformasi kelembagaan perpajakan dengan menerapkan model SARA. Keberhasilan ini bisa dilihat dari tingkat efektivitas pengelolaan perpajakan. Adanya wewenang yang besar dalam model SARA membuat otoritas perpajakan bisa menjalankan fungsi kelembagaan dan administrasi perpajakan yang lebih

Tabel 1
Perbedaan Model SARA dan Non SARA Dibeberapa Negara

Negara	Kewenangan								
	Membuat ketentuan pajak	Membatalkan penalti/ bunga	Desain struktur Internal	Alokasi anggaran	Mengelola Staf	Menetapkan standar pelayanan	Kriteria Rekrutmen	Mengangkat/ memberhentikan staf	Negoisasi tingkat upah
Afrika Selatan*	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Amerika Serikat*	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Arab Saudi**	V	X	X	V	X	V	V	X	X
Argentina*	V	X	V	X	V	V	V	V	V
Austria*	V	V	V	V	V	V	V	V	X
Cina*	V	V	V	V	V	V	V	V	X
Denmark*	V	V	V	V	V	V	V	V	V
India*	V	V	V	V	V	V	V	V	X
Indonesia**	V	V	X	X	V	V	V	X	X
Israel**	V	V	V	V	V	V	V	V	X
Kanada*	V	X	X	V	X	V	V	V	X
Kolombia*	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Korea Selatan*	V	V	X	V	X	V	V	V	X
Malaysia*	V	V	V	V	X	V	V	V	V
Portugal**	V	V	X	X	X	V	V	X	X
Russia*	X	V	V	V	V	V	V	V	V
Singapura*	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Slovakia*	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Turki*	V	V	V	X	X	V	X	V	X
Yunani**	V	V	V	V	V	V	V	V	X

Catatan: *) Model SARA dan **) Model Non SARA
Sumber: Perkumpulan Prakarsa (diolah dari OECD 2013)

baik. Apalagi model SARA di dukung oleh kekuatan politik di pemerintahan dan parlemen yang kuat akan jauh lebih efektif.

Dengan memisahkan antara kelembagaan perpajakan dengan Kementerian Keuangan maka fokus wewenang kelembagaan perpajakan akan menjadi lebih baik. Walaupun masih menimbulkan perdebatan di pemerintahan sendiri, tapi upaya mendorong DJP menjadi lembaga perpajakan dengan model SARA perlu didorong.

Perlu digaris bawahi, tanpa adanya *political will* yang baik dari pemerintah akan sangat sulit melakukan reformasi kelembagaan dengan model SARA karena model ini butuh dukungan semua pihak baik pemerintah, parlemen, dunia usaha dan masyarakat. Untuk mendukung hal tersebut ada beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan dan menjadi instrumen keberhasilan dalam mereformasi kelembagaan perpajakan di Indonesia.

Pertama, harus ada kerangka regulasi yang kuat dalam mengatur hubungan antara SARA dengan kementerian/ lembaga lain yang terkait seperti dengan Kementerian Keuangan. Sistem ini akan menciptakan sinergi antar kelembagaan sehingga koordinasi akan berjalan baik. *Kedua*, membutuhkan sosok pemimpin yang kuat, berintegritas, profesional dan menguasai masalah karena akan menjadi nahkoda dalam merestrukturisasi kelembagaan dan mengkoordinasikan dengan baik pada lembaga lain yang terkait. *Ketiga*, pembiayaan yang memadai dan otoritas yang penuh dalam mengelola sistem kepegawaian. Keempat, membangun sistem kelembagaan yang transparan, akuntabilitas dan anti korupsi.



Perkumpulan Prakarsa

Jl. Rawa Bambu I Blok. A No.8-E
RT 010 RW 06
Kel/Kec. Pasar Minggu - Jakarta
Selatan 12520 Indonesia
Ph. +62-21-7811-798
Fax. +62-21-7811-897
Email: perkumpulan@theprakarsa.org

Perkumpulan Prakarsa adalah institusi independen yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.

Tim Pendukung:

Victoria Fanggalda,
Ah Maftuchan, Wiko Saputra,
Luhur Fajar Martha, B. Chelvi
Yuliasuti, Afriza Mufida, Dwi
Risna, Sri Ranti, Muto Sagala

Pembaca dipersilahkan mengutip atau mereproduksi **Prakarsa Policy Review** dengan menyebutkan sumber aslinya, asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

Bila Anda ingin berlangganan melalui email atau cetak, silahkan hubungi :
policyreview@theprakarsa.org

Rekomendasi Kebijakan

Dalam upaya peningkatan penerimaan pajak dan memperkuat kelembagaan perpajakan di Indonesia, diperlukan beberapa kebijakan sebagai berikut:

A. Penataan kelembagaan perpajakan

Dalam penataan kelembagaan, pemerintah perlu melakukan pemisahan antara Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dengan Kementerian Keuangan. Otoritas pajak yang baru dapat ditempatkan di bawah presiden secara langsung. Selain itu, perlu juga dilakukan reformasi pengadilan pajak dengan cara memisahkan pengadilan pajak dari kementerian keuangan dan menambah jumlah hakim serta menambah lokasi persidangan pengadilan pajak.

Mengacu dari temuan OECD, model SARA efektif mendorong perbaikan tata kelola perpajakan. Selain itu, dengan model SARA, makakualitas, kuantitas dan integritas sumberdaya manusia di kelembagaan dapat ditingkatkan dengan baik. Rasio pegawai pajak dengan penduduk dan Wajib Pajak di Indonesia sangat besar dan inilah yang menyebabkan hilangnya potensi meningkatnya wajib pajak dan penerimaan pajak. Analisis kebutuhan sumberdaya manusia harus segera diajukan. Bila asumsi saat ini dengan jumlah Wajib Pajak potensial sebanyak 60 juta sedangkan Wajib Pajak terdaftar baru mencapai 24,3 juta dan jumlah penduduk sebanyak 250 juta maka dibutuhkan tambahan pegawai pajak sebanyak tiga kali lipat dibandingkan saat ini.

B. Memperkuat sistem administrasi perpajakan

Beberapa kali pemerintah telah melakukan reformasi sistem administrasi perpajakan, proses ini perlu ditingkatkan sesuai dengan

kebutuhan untuk mengajot penerimaan pajak. Perbaikan terhadap *business process* administrasi perpajakan penting dan ini mencakup atau mempertimbangkan model *self assessment*, faktor pajak dan proses ekspor-impor yang perlu penyederhanaan sistem, akuntabilitas dan transparansi. Selain itu pengelolaan data Wajib Pajak perlu ditingkatkan tidak hanya mencakup pendataan atau sensus Wajib Pajak saja tetapi juga perlu mencakup analisis terhadap potensi pajak (*potential tax*) dari setiap Wajib Pajak terutama Wajib Pajak Korporasi Besar dan Wajib Pajak Orang Pribadi (Pengusaha).

C. Penataan regulasi perpajakan

Revisi paket Undang-Undang Perpajakan. Tujuan dari revisi ini adalah perbaikan terhadap kepastian hukum perpajakan, sinkronisasi aturan, respon terhadap perubahan sistem perpajakan internasional, perubahan integrasi ekonomi setelah terwujudnya Masyarakat Ekonomi ASEAN, perubahan tata kelola perpajakan daerah, perubahan terhadap sistem keuangan negara, penguatan sistem kelembagaan, transparansi dan keterbukaan informasi, dan memasukkan prinsip-prinsip keadilan ekonomi dalam pajak. Maftuchan (2013) menegaskan bahwa salah satu aspek keadilan adalah melakukan perubahan *tax bracket*, penerapan pajak progresif dan memperbesar manfaat pajak kepada seluruh rakyat. Hal-hal tersebut perlu mendapatkan prioritas utama dalam revisi paket Undang- Undang Perpajakan.

Ditulis oleh:

Wiko Saputra, (Peneliti Ekonomi Perkumpulan Prakarsa) dan **Ah Maftuchan** (Peneliti Kebijakan Publik Perkumpulan Prakarsa)

Referensi

Arthur Mann (2004). Are Semi Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries? A Practical Guide. USAID Review for Fiscal Reform in Support Trade Liberalization Project 2004.

Brondolo, J., C. Silvani, Eric, L, Borgne, and Frank Bosch. (2008). Tax Administration Reform and Fiscal Adjustment: The Case of Indonesia (2001 – 2007). Fiscal Affairs Department/International Monetary Fund (IMF).

Darrussalam, Kristiaji BB., Et Hiyashinta Klise (2013). Desain Kelembagaan Administrasi Perpajakan: Perlukah Ditjen Pajak Terpisah dari Kementerian Keuangan? Inside Tax, Edisi 16, Juli – Agustus 2013.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia (1990 – 2014). Laporan Target dan Realisasi Penerimaan Negara.

Maftuchan, Ah. (2013). G-20 dan Transparansi Perpajakan Global: Memperkuat Peran Indonesia dalam Penindakan Praktik Transfer Pricing dalam Mengukur Efektifitas G-20 (INFID dan Oxfam, Jakarta: 2013).

OECD (2013). OECD Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris 2013.