

**ANALISIS PEMANFAATAN PERTUKARAN DATA/INFORMASI PAJAK PUSAT
DAN PAJAK DAERAH DALAM RANGKA PEMERIKSAAN PAJAK PUSAT**

Dosen Pembimbing: Abdul Halim, Prof., Dr., M.B.A., Ak., CA.

Ringkasan Tesis



**Disusun Oleh
Mei Tri Utami
NIU. 20/464865/PEK/25868**

**PROGRAM STUDI MAGISTER AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS GADJAH MADA
YOGYAKARTA
2022**

ANALISIS PEMANFAATAN PERTUKARAN DATA/INFORMASI PAJAK PUSAT DAN PAJAK DAERAH DALAM RANGKA PEMERIKSAAN PAJAK PUSAT

Abstrak

Tujuan – Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan kerja sama pertukaran data/informasi pajak pusat dan pajak daerah serta potensi pemanfaatannya dalam rangka pemeriksaan pajak pusat, serta mengidentifikasi dan menganalisis kendala-kendala yang menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan kerja sama dan pemanfaatan data dalam rangka pemeriksaan pajak pusat.

Metode penelitian – Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif studi kasus dengan fokus pada pelaksanaan di pajak pusat. Data dikumpulkan dengan teknik wawancara mendalam dan dokumentasi.

Hasil penelitian - Dalam pelaksanaan kerja sama pertukaran data/informasi pajak pusat dan pajak daerah diidentifikasi terdapat tiga kegiatan utama yang difokuskan pada kegiatan yang dilaksanakan di DJP (pajak pusat), yaitu kegiatan persiapan pertukaran data, kegiatan pertukaran dan pemanfaatan, dan kegiatan *monitoring* dan evaluasi. Kerja sama pertukaran data ini juga berpotensi untuk dapat dimanfaatkan dalam rangka pemeriksaan pajak pusat, yaitu sebagai tindak lanjut dari mekanisme pengawasan dan dapat menjadi data pembanding dalam proses pengujian pemeriksaan. Pelaksanaan dan pemanfaatan data hasil kerja sama ini masih belum optimal. Hal ini terjadi karena ada dimensi birokrasi yang menghambat pelaksanaan kerja sama, seperti dimensi formalisasi, standardisasi, spesialisasi, dan hierarki, serta ada kendala perbedaan infrastruktur antara DJP dan pemda dan kendala data. Kendala spesifik yang diidentifikasi menjadi penyebab belum optimalnya pemanfaatan dalam rangka pemeriksaan pajak pusat adalah kendala administratif, yaitu dengan tidak diusulkannya pemeriksaan sebagai tindak lanjut dari mekanisme pengawasan, serta kendala teknis, yaitu dengan tidak tersedianya data hasil pertukaran data perpajakan sehingga kurang lengkap dan kurang relevan untuk digunakan sebagai data pembanding.

Kata Kunci: *pertukaran data/informasi, pemanfaatan pertukaran data/informasi, pajak pusat, pajak daerah, pemeriksaan pajak, perjanjian kerja sama, dimensi birokrasi.*

PENDAHULUAN

Pajak berpotensi besar menjadi sumber utama pendanaan suatu negara termasuk Indonesia (Ikhsan dkk. 2005). Dalam rangka mengoptimalkan penerimaan pajak berdasarkan SE-06/PJ.09/2001, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) melakukan kegiatan intensifikasi pajak melalui penggalan penerimaan pajak dari wajib pajak yang terdaftar. Salah satu kegiatan intensifikasi pajak tersebut adalah pemeriksaan pajak (Direktorat Jenderal Pajak 2001). Kegiatan intensifikasi dilakukan dengan integrasi penggalan potensi pajak terpadu dan dengan mengoptimalkan pemanfaatan data perpajakan baik dari internal maupun eksternal (Prasetyo 2017, 63). Pemeriksaan pajak adalah suatu pengujian terhadap pemenuhan kewajiban wajib pajak apakah telah menilai dan melaporkan pajaknya dengan benar (OECD 2016) dengan cara menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti (Direktorat Jenderal Pajak 2013b). Penelitian tentang pemeriksaan menunjukkan bahwa kegiatan pemeriksaan pajak dapat meningkatkan kepatuhan wajib pajak (Wahda dkk. 2018; Aspexsia dkk. 2019) dan berdampak pada penerimaan pajak (Wahda dkk. 2018; Tarfa dkk. 2020).

Kegiatan pemeriksaan tidak terlepas dari permasalahan yang berdampak pada kualitas pemeriksaan yang dihasilkan (Irawan dan Maharani 2017). Pemeriksaan haruslah berkualitas agar dapat mencapai manfaat untuk meningkatkan kepatuhan dan meningkatkan penerimaan pajak (OECD 2016). Irawan dan Maharani (2017) melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang memengaruhi kualitas pemeriksaan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat

kendala yang dihadapi dan memengaruhi kualitas pemeriksaan yang dapat diidentifikasi dari dimensi input, proses, *output* dan konteks, yaitu

- a) belum potensialnya wajib pajak yang diperiksa;
- b) kurangnya jumlah pemeriksa pajak;
- c) kendala penetapan target pemeriksaan yang kurang relevan menjadikan hasil pemeriksaan pajak tidak tercapai;
- d) pencatatan wajib pajak yang belum berkualitas;
- e) dokumen wajib pajak kurang memadai dan belum lengkap untuk dilakukan pemeriksaan sehingga kegiatan pemeriksaan dilakukan terbatas pada dokumen yang ada; dan
- f) sulitnya akses data wajib pajak baik internal maupun eksternal.

Dari kendala-kendala tersebut, sebagian besar kendala kualitas pemeriksaan terdapat pada kurangnya bukti pemeriksaan yang kompeten dan cukup. Bukti menjadi penting karena merupakan bagian inti dari kegiatan pemeriksaan, yaitu memperoleh dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti (Direktorat Jenderal Pajak 2013b). Agar pemeriksaan berkualitas, temuan hasil pemeriksaan harus berdasarkan pada bukti kompeten yang cukup, yaitu bukti tersebut haruslah valid, relevan, dan wajar sesuai dengan standar pemeriksaan (Direktorat Jenderal Pajak 2013a).

Pemeriksaan yang berkualitas baik jika diajukan ke sengketa perpajakan lebih dapat dipertahankan dibandingkan dengan koreksi pemeriksa yang tidak didasarkan pada pembuktian yang memadai (Direktorat Jenderal Pajak 2020). Hasil realisasi IKU (indikator kinerja utama) untuk mempertahankan objek banding/gugatan di pengadilan pajak tahun 2020 menunjukkan keberhasilan DJP dalam mempertahankan jumlah objek sengketa banding/gugatan dengan amar putusan menolak, tidak dapat diterima, menambah pajak yang harus dibayar, dihapus dari daftar sengketa, dan mengabulkan sebagian dibandingkan dengan jumlah berkas putusan pengadilan pajak yang diterima sebesar 43,10%, sehingga tingkat kekalahan DJP mencapai 56,9%. Hasil tersebut secara tidak langsung berkaitan dengan kondisi bukti pemeriksaan yang kurang dapat dipertahankan dalam pengadilan. Sering kali keputusan keberatan mengonfirmasi temuan pemeriksaan tanpa meneliti atau memperdalam dan meneliti bukti lain yang dapat menambah keyakinan pada saat menolak keberatan wajib pajak. Selain itu, dokumen/data dari Kanwil DJP atau Kantor Pelayanan Pajak (KPP) juga masih kurang lengkap untuk mendukung bukti yang diajukan (Direktorat Jenderal Pajak 2021).

Dalam rangka memperoleh bukti, DJP berwenang untuk mengakses data/informasi yang dibutuhkan ketika dilakukan pemeriksaan (Direktorat Jenderal Pajak 2001). Pemeriksa pajak memiliki akses data internal untuk mendapatkan sumber bukti pemeriksaan melalui SPT yang dilaporkan oleh wajib pajak dan secara eksternal pemeriksa pajak dapat melakukan permintaan data/informasi kepada pihak lain (Direktorat Jenderal Pajak 2009). Data eksternal diperoleh DJP salah satunya dari perjanjian kerja sama dengan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) pada tahun 2019 yang dituangkan dalam Keputusan Bersama Nomor KEP-126/PJ/2019 dan KEP-17/PK/2019 terkait pedoman pelaksanaan kerja sama Kantor Wilayah DJP dan pemerintah daerah (pemda) dalam rangka optimalisasi pemungutan pajak pusat dan pajak daerah dengan melakukan kegiatan salah satunya pertukaran data/informasi pajak pusat dan pajak daerah antara Kanwil DJP dan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota. Berdasarkan keputusan bersama tersebut, dilakukan penandatanganan MoU atau perjanjian kerja sama dimulai dengan 7 pemda yang ditunjuk sebagai *pilot project*, di antaranya Yogyakarta, Batam, Makassar, Tangerang Selatan, Jayapura, Bitung, dan Denpasar (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan 2020).

Dalam siaran pers DJPK disebutkan bahwa terdapat tambahan potensi Rp0,93T untuk pemerintah pusat dan untuk pemda sebesar Rp7,13T (Dirjen Perimbangan Keuangan 2021), tetapi tidak terdapat baik detail hasil dari *pilot project* maupun perkembangan kegiatan kerja sama ini dalam laporan kinerja baik DJP maupun DJPK. Selain itu, belum banyak literatur yang

membahas baik pelaksanaan maupun pemanfaatan pertukaran data perpajakan. Pemanfaatan pertukaran data/informasi pajak pusat dan pajak daerah difokuskan pada kegiatan pengawasan karena salah satu programnya adalah pengawasan bersama antara Kanwil DJP dan pemda, tetapi belum terdapat informasi atau pembahasan mengenai pemanfaatan dalam rangka pemeriksaan pajak.

Perjanjian kerja sama ini melibatkan kolaborasi organisasi pemerintahan, yaitu pemerintah pusat (DJP dan DJPK sebagai bagian dari Kementerian Keuangan) dan pemerintah daerah (provinsi/kota/kabupaten). Organisasi pemerintahan lekat dengan birokrasi karena organisasi pemerintahan memiliki struktur dan aturan yang jelas serta bersifat formal (Sawir 2020). Pemerintah Indonesia telah melakukan reformasi birokrasi yang saat ini masuk dalam gelombang ketiga berdasarkan Perpres Nomor 81 Tahun 2010. Adanya reformasi birokrasi membawa perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Salah satu tujuan dilakukannya reformasi birokrasi tersebut adalah meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi (Presiden RI 2010). Dilaksanakannya kerja sama antara DJP, DJPK, dan pemda ini menjadi salah satu inisiatif strategis RBTK Kementerian Keuangan, yaitu *joint program* optimalisasi penerimaan (Kementerian Keuangan 2020). Suatu program yang dijalankan oleh pemerintah selayaknya didasarkan pada tujuan reformasi birokrasi tersebut sehingga birokrasi yang dijalankan dapat berperan dalam penguatan suatu kebijakan/program.

Program kerja sama pertukaran data ini dapat menjadi sumber diperolehnya bukti pemeriksaan dari pihak eksternal. Dari program tersebut diperoleh data/informasi dari pajak daerah sebagai data eksternal yang dapat memperkaya data yang dihimpun oleh pemeriksa dalam pengujian pemeriksaan. Berdasarkan permasalahan kualitas pemeriksaan, yaitu kurangnya bukti kompeten untuk pemeriksaan dan masih terbatasnya informasi terkait pelaksanaan serta pemanfaatan pertukaran data/informasi pajak pusat dan pajak daerah menjadi latar belakang dilakukannya penelitian ini. Penelitian ini menggunakan perspektif pengelolaan pajak pusat dengan menggali informasi terkait pelaksanaan kerja sama pertukaran data/informasi pajak pusat dan pajak daerah serta potensi pemanfaatannya dalam rangka pemeriksaan pajak pusat. Selain itu, penelitian ini juga melihat dimensi birokrasi yang ada dalam program perjanjian kerja sama tersebut, dimensi birokrasi yang masih menghambat pelaksanaan program perjanjian kerja sama dan menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan serta pemanfaatan terutama dalam rangka kegiatan pemeriksaan pajak pusat. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan kerja sama pertukaran data/informasi pajak pusat dan pajak daerah serta potensi pemanfaatannya dalam rangka pemeriksaan pajak pusat serta mengidentifikasi dan menganalisis kendala-kendala yang menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan kerja sama dan pemanfaatan data dalam rangka pemeriksaan pajak pusat.

LANDASAN TEORI DAN TINJAUAN PUSTAKA

Teori Birokrasi

Organisasi formal merupakan organisasi sosial yang didirikan secara formal untuk tujuan eksplisit yang juga mencakup aspek formal dan informal dari suatu organisasi (Blau 1957). Pemerintahan merupakan organisasi formal yang memiliki struktur kewenangan hukum. Di bawah kewenangan hukum, pegawai pemerintahan secara rasional terbentuk dan terorganisasi secara birokratis (Blau dan Scott 2003). Karakteristik khas organisasi yang birokratis yang menjadi dasar dalam menggambarkan struktur birokrasi selanjutnya, menurut Weber, adalah pembagian kerja, hierarki kewenangan, aturan yang ekstensif, pemisahan administrasi dari kepemilikan, dan perekrutan serta promosi berdasarkan kompetensi teknis (Hall 1963; Blau dan Scott 2003).

Hall (1963) membentuk enam dimensi birokrasi yang dianggap sebagai model paling baik untuk mengukur birokratisasi suatu organisasi, yaitu pembagian kerja berdasarkan spesialisasi fungsional (spesialisasi), hierarki kewenangan yang terdefinisi dengan baik (hierarki), sistem aturan yang mencakup hak dan kewajiban pemegang jabatan (standardisasi), sistem prosedur untuk menangani situasi kerja (formalisasi), impersonalitas hubungan (impersonalitas), dan promosi dan seleksi untuk pekerjaan berdasarkan kompetensi teknis (kompetensi) (Hall 1963; Wihantoro dkk. 2015). Birokrasi diperlukan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan agar terlaksana secara efisien, efektif, dan ekonomis (Sawir 2020, 9).

Konsep Sinergi

Konsep sinergi diperkenalkan oleh Ansoff (1965). Inti konsep sinergi adalah bahwa “ $2 + 2 = 5$ ” yang berarti bahwa efek gabungan dari pengembalian keseluruhan lebih besar daripada jumlah dari masing-masing pengembalian. Sinergi dapat tercapai dengan menggabungkan sumber daya organisasi yang berbeda, menghasilkan nilai tambah atas kerja sama, dan dapat mentransformasikan proses pembelajaran dari masing-masing organisasi. Sinergi merupakan kunci dari kerja sama yang efektif. Kerja sama yang efektif diharapkan dapat menghasilkan informasi yang dapat dibagi, komunikasi yang lebih baik, pemahaman yang lebih baik atas apa yang ditawarkan oleh masing-masing organisasi, menghindari ketidakefisienan, dan peluang yang diidentifikasi dalam rangka berbagi sumber daya secara efektif (Osborne 2010).

Konsep sinergi digunakan dalam penelitian ini karena pemungutan pajak dilakukan oleh dua institusi yang berbeda, yaitu DJP (pajak pusat) dan pemerintah daerah (pajak daerah). Dengan tujuan yang sama, yaitu untuk menghimpun penerimaan pajak, kedua institusi ini dapat bekerja sama dengan bersinergi satu sama lain dengan cara berkolaborasi. Kolaborasi ditandai dengan tujuan bersama antar-institusi yang diperoleh melalui kongruensi tujuan. Namun, tujuan bersama tersebut tidak mudah tercapai dan menimbulkan paradoks tujuan karena terdapat perbedaan keragaman keahlian dan sumber daya yang penting untuk menghasilkan keuntungan sinergi dari kolaborasi (Keast dkk. 2014).

Pajak Pusat dan Pajak Daerah

Menurut Undang Undang KUP No. 6 Tahun 1983, yang dinyatakan lagi dalam UU No. 16 Tahun 2009 Pasal 1 ayat 1, pajak didefinisikan sebagai 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. Berdasarkan lembaga pemungutnya, pajak dibedakan menjadi pajak pusat dan pajak daerah (Mardiasmo 2019, 9). Pajak negara (pusat) dipungut oleh pemerintah pusat untuk membiayai rumah tangga negara dan dikelola oleh DJP, sedangkan pajak daerah dipungut oleh pemerintah daerah untuk membiayai rumah tangga daerah yang terdiri atas pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota.

Semua wajib pajak yang telah memenuhi syarat subjektif dan objektif wajib mendaftarkan diri ke DJP agar tercatat sebagai wajib pajak dan memperoleh NPWP (Direktorat Jenderal Pajak 2013b). Adapun PP Nomor 55 Tahun 2016 mengatur wajib pajak untuk jenis pajak yang dibayar sendiri berdasarkan penghitungan oleh wajib pajak. Wajib pajak diwajibkan mendaftarkan diri untuk memperoleh nomor pokok wajib pajak daerah (NPWPD). Satu wajib pajak yang memiliki usaha yang diatur dalam perpajakan daerah, selain memiliki NPWPD, juga memiliki NPWP dan wajib pajak tersebut melaporkan baik laporan SPT PPh OP maupun SPT PPh Badan kepada KPP setempat dan juga melaporkan surat pemberitahuan pajak daerah (SPTPD) kepada badan pendapatan daerah (BPD) setempat berdasarkan UU KUP dan PP Nomor 55 Tahun 2016 tersebut.

Pemeriksaan Pajak

Sebagaimana diatur dalam Undang Undang KUP Pasal 1 ayat 25, pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara objektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan dan/atau untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Pemeriksaan pajak diberlakukan terhadap wajib pajak apakah telah menilai dan melaporkan kewajibannya dengan lengkap dan benar. Program pemeriksaan pajak memegang peranan penting dalam peningkatan administrasi sistem perpajakan. Peran utama program pemeriksaan adalah mendeteksi dan mencegah ketidakpatuhan (OECD 2016). Pemeriksaan pajak menjadi sarana pengawasan dan pembinaan wajib pajak bersama dengan tindakan penegakan hukum untuk mencapai tingkat keadilan yang diharapkan dari pemungutan pajak (Hidayat 2013).

Standar Pemeriksaan

Standar pemeriksaan didasarkan pada peraturan Dirjen Pajak PER-23/PJ/2013. Standar ini memuat tata cara pemeriksaan dan merupakan capaian minimum dalam melaksanakan pemeriksaan. Standar ini juga digunakan untuk mengukur mutu pemeriksaan. Setiap pemeriksa pajak wajib melaksanakan pemeriksaan sesuai dengan standar pemeriksaan sehingga pemeriksaan dapat dilaksanakan secara objektif dan profesional. Standar pemeriksaan terdiri atas standar umum, standar pelaksanaan, dan standar pelaporan hasil pemeriksaan. Standar umum berkaitan dengan kompetensi, keterampilan, integritas, dan independensi pemeriksa pajak. Standar pelaksanaan berkaitan dengan persiapan sebelum dilakukan pemeriksaan dan saat pemeriksaan dilakukan, sedangkan standar pelaporan hasil pemeriksaan berkaitan dengan penyusunan laporan hasil pemeriksaan.

Kualitas Pemeriksaan

Pemeriksaan yang berkualitas dapat menghasilkan *output* yang optimal. Hasil pemeriksaan yang berkualitas dapat dicapai dengan adanya prosedur pemeriksaan yang tepat dan penggunaan hukum pajak yang sesuai (OECD 2016). Prosedur dan kebijakan pemeriksaan harus didasarkan pada prinsip berikut (OECD 2016):

1. akurat dalam mengidentifikasi ketidakpatuhan, sesuai dengan hukum, dan tepat dalam menilai kewajiban;
2. efisien dalam meminimalkan beban kepatuhan pada wajib pajak dan meminimalkan penggunaan sumber daya DJP untuk menghasilkan *outcome*;
3. adil dalam menerapkan teknik yang akurat dan prosedur yang benar sesuai dengan hukum dan kebijakan yang berlaku;
4. objektif, yaitu semua keputusan didasarkan pada fakta yang ada;
5. transparan, yaitu setiap permasalahan didokumentasikan dalam kertas kerja dan didiskusikan dengan wajib pajak selama proses audit berlangsung;
6. lengkap, yaitu proses audit telah selesai dilaksanakan dan wajib pajak mengetahui kapan dimulai dan selesainya proses tersebut;
7. konsisten, yaitu dalam melakukan pemeriksaan kepada wajib pajak yang berbeda, tetapi keadaan yang sama, hasil pemeriksaan haruslah sama meskipun dilakukan oleh pemeriksa yang berbeda;
8. dapat dipertahankan, yaitu keputusan yang dibuat dalam pemeriksaan dan proses pemeriksaan dapat dipertahankan.

Prinsip-prinsip tersebut merupakan kunci audit yang berkualitas. Pemeriksa harus memastikan bahwa pemeriksaan telah dijalankan sesuai dengan prosedur, kebijakan, dan menggunakan alat pemeriksaan yang tepat.

METODE PENELITIAN

Desain Penelitian

Penelitian ini didesain dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan studi kasus untuk menggali fenomena secara mendalam. Studi kasus yang diangkat adalah studi kasus di pemerintah pusat terkait dengan diterbitkannya keputusan bersama antara DJP dan DJPK. Salah satu kegiatan dalam keputusan bersama tersebut adalah program pertukaran data pajak pusat dan pajak daerah dengan fokus pada pengelolaan pajak pusat yang dilakukan oleh DJP.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam dan dokumentasi. Untuk memperoleh wawasan tentang isu tertentu digunakan pedoman wawancara semi-terstruktur. Pemilihan partisipan penelitian ini dilakukan dengan metode *purposive recruitment* dengan strategi penentuan partisipan *gatekeepers* (Hennink dkk. 2011). DJP dan DJPK merupakan organisasi yang dapat menyediakan informasi yang mendalam terkait pelaksanaan pertukaran data yang dilakukan oleh Kanwil DJP dan pemda serta keduanya memiliki tugas, yaitu fasilitasi dan koordinasi optimalisasi pemungutan pajak pusat dan pajak daerah dalam kegiatan pertukaran data perpajakan dilakukan oleh DJP dan pemda. Wawancara dilakukan kepada empat direktorat di DJP, dua direktorat di DJPK, dengan total partisipan sebanyak 9 orang. Dalam rangka mendukung hasil wawancara juga digunakan teknik dokumentasi. Dokumen yang diminta adalah dokumen yang disebut oleh partisipan. Namun, dalam rangka pengumpulan dokumen terdapat keterbatasan akses dokumentasi yang ada di DJP sehingga peneliti mempertimbangkan untuk menggunakan dokumen publik yang dapat diakses secara daring untuk menunjang pengumpulan dokumentasi.

Teknik Analisis dan Pengujian Data

Proses analisis data penelitian ini dilakukan dengan aplikasi NVIVO 12 sesuai dengan teknik analisis data menurut Miles dkk. (2014) yang terdiri atas tiga tahap analisis data, yaitu kondensasi data, tampilan data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Pengujian data dilakukan dengan menguji validitas dan reliabilitas data untuk melakukan pengecekan keakurasian temuan dan kekonsistenan hasil penelitian. Pengujian validitas yang dilakukan, adalah triangulasi (sumber dan teknik) dan *member checking*. Pengujian reliabilitas dilakukan dengan memastikan bahwa transkrip hasil wawancara akurat dan sesuai dengan hasil rekaman wawancara serta telah dilakukan secara konsisten dan tidak ada penyimpangan pendefinisian kode.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Perjanjian Kerja Sama (PKS)

Sistem perpajakan di Indonesia dipungut berdasarkan kewenangan pemungutan pajak pusat yang diatur oleh pemerintah pusat dan pajak daerah yang diatur oleh pemerintah daerah (Suandy 2008, 38-39). Perbedaan kewenangan pemungutan pajak ini menimbulkan isu kerahasiaan data yang menyebabkan terbatasnya interaksi antar fiskus pajak pusat dan pajak daerah. Berdasarkan Undang-Undang KUP Pasal 34 ayat 1 dan 2, terdapat larangan kepada setiap pejabat, pegawai pajak, dan para ahli untuk mengungkapkan kerahasiaan wajib pajak yang menyangkut masalah perpajakan. Pembukaan data wajib pajak yang bersifat rahasia tersebut memerlukan izin dari Menteri Keuangan. Menteri Keuangan dapat memberikan izin untuk melihat bukti-bukti perpajakan yang bersifat rahasia tersebut hanya dalam rangka kepentingan pengamanan keuangan negara dan terkait dengan tugas pemeriksaan dan pengawasan

keuangan negara yang berhubungan dengan masalah perpajakan (Direktorat Jenderal Pajak 2013c).

Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2012 telah diatur tentang pemberian dan penghimpunan data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan, bahwa instansi pemerintah, lembaga, asosiasi, dan pihak lain (ILAP) wajib memberikan data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan (Presiden RI 2012). Adapun jenis data dan informasi serta tata cara penyampaian data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan tersebut telah diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan, yang terakhir nomor 228/PMK.03/2017 (Menteri Keuangan 2017). Pemerintah daerah merupakan salah satu bagian dari ILAP yang wajib memberikan data dan informasi terkait perpajakan tersebut. Setidaknya terdapat tujuh jenis data yang wajib dipertukarkan sesuai dengan PMK No. 228/PMK.03/2017, yaitu data kepemilikan hotel/penginapan, data kepemilikan restoran, data usaha hiburan, data BPHTB, data surat izin usaha, data IMB, dan data PNS (Menteri Keuangan 2017). Dalam dokumen PKS, data pajak yang dipertukarkan dapat lebih dari data-data tersebut tergantung pada potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Namun, dalam pelaksanaannya kontribusi pemda dalam pemenuhan kewajiban tersebut masih kurang. Pemenuhan kewajiban yang masih rendah tersebut membutuhkan dukungan lebih agar dapat mendorong pemda menyampaikan kewajibannya dengan kerja sama dua arah.

Dengan kewenangan pemungutan pajak yang berbeda, data pajak yang bersifat rahasia dan terbatas aksesnya, kurang optimalnya penyampaian data perpajakan oleh pemda karena bersifat satu arah, dan urgensi pengoptimalan penerimaan pajak baik pusat maupun daerah, dibutuhkan sinergi untuk mendukung pencapaian target penerimaan pajak tersebut. DJP, DJPK, dan pemda sepakat untuk melakukan perjanjian kerja sama dalam rangka optimalisasi pemungutan pajak pusat dan pajak daerah. Kesepakatan ini ditandai dengan dikeluarkannya Keputusan Bersama Dirjen Pajak dan Dirjen Perimbangan Keuangan Nomor KEP-126/PJ/2019 dan KEP-17/PK/2019 sebagaimana diubah dalam KEP-350/PJ/2020 dan KEP-41/PK/2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja Sama Kantor Wilayah DJP dan Pemerintah Daerah Dalam Rangka Optimalisasi Pemungutan Pajak Pusat dan Pajak Daerah (Dirjen Pajak dan Dirjen Perimbangan Keuangan 2019). Keputusan bersama tersebut menjadi dasar dibuatnya MoU atau perjanjian kerja sama (PKS) dengan salah satu kegiatannya adalah pertukaran data dan/atau informasi pajak pusat dan pajak daerah yang dilakukan oleh Kanwil DJP dan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota. PKS ini berlangsung dari tahun 2019 hingga sekarang dan telah memasuki tahap ketiga. Berikut adalah tahapan pelaksanaan PKS yang didapatkan dari hasil wawancara.

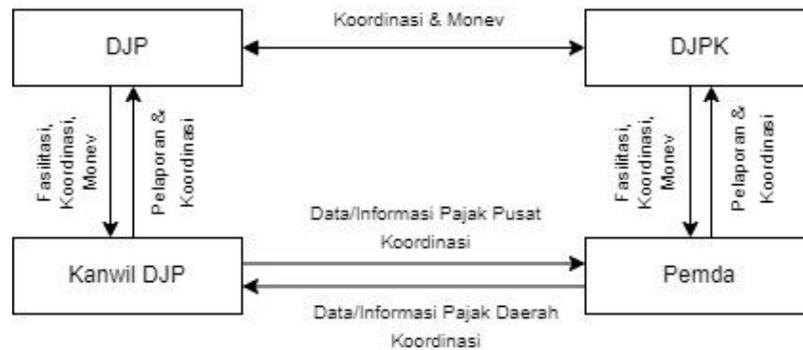
Tabel 1. Tahapan Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama

Tahun	Tahap	Jumlah Pemda
2019	I	7
2020	II	78
2021	III	84
Total Pemda yang Berpartisipasi		169

Sumber: Olahan data hasil wawancara

Pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian kerja sama ini adalah pihak pertama, yaitu DJP yang diwakili oleh Kanwil DJP, pihak kedua, yaitu DJPK, dan pihak ketiga, yaitu

pemerintah provinsi/kabupaten/kota. DJP dan DJPK memiliki tugas dan fungsi untuk melakukan kegiatan fasilitasi dan koordinasi optimalisasi pemungutan pajak pusat dan pajak daerah. Selain itu, keduanya juga ditugaskan untuk melaksanakan *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan kerja sama tersebut secara periodik yang kemudian dituangkan dalam suatu bentuk laporan hasil telaahan. Secara khusus kegiatan pertukaran data/informasi perpajakan dilakukan oleh Kanwil DJP dan pemda secara langsung.



Gambar 1. Peran Aktor Perjanjian Kerja Sama Pertukaran Data/Informasi Perpajakan

Kerja sama ini terdiri atas dua kegiatan, yaitu inti dan penunjang. Kegiatan inti adalah pertukaran data/informasi perpajakan, sedangkan kegiatan penunjang yang dilakukan di antaranya adalah telaah/pembahasan bersama, pemutakhiran profil wajib pajak, pendampingan dan bimbingan teknis pemungutan pajak daerah, dan kegiatan lain yang dipandang perlu sebagai wujud kegiatan fasilitasi dan koordinasi optimalisasi pemungutan pajak pusat dan pajak daerah. Maksud dan tujuan dari PKS ini terutama adalah untuk optimalisasi pemungutan pajak pusat dan pajak daerah melalui pembangunan basis data perpajakan yang andal. Agar pelaksanaan PKS berjalan sesuai dengan dokumen PKS yang telah ditandatangani, penting untuk memperhatikan isi perjanjian tersebut. Dokumen PKS berisi tentang hak dan kewajiban Kanwil DJP dan pemda dalam melaksanakan pertukaran data termasuk jenis pajak yang dipertukarkan. Isi perjanjian tersebut merupakan kesepakatan antar-kedua belah pihak selaku pemilik data. Data pajak yang dipertukarkan merupakan data yang dimiliki dan dapat disediakan oleh kedua belah pihak. Untuk memastikan hal tersebut, sebelum penandatanganan PKS, dilakukan rapat koordinasi dalam rangka proses identifikasi data awal. Setelah melakukan identifikasi data yang dipertukarkan oleh kedua belah pihak dan memastikan kedua belah pihak dapat melaksanakan hak dan kewajiban yang telah disepakati kemudian dilakukan seremonial penandatanganan PKS.

Pelaksanaan Pertukaran Data/Informasi Pajak Pusat dan Pajak Daerah

Terdapat tiga kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan pertukaran data/informasi pajak pusat dan pajak daerah, yaitu kegiatan persiapan pertukaran data, pertukaran dan pemanfaatan data, serta *monitoring* dan evaluasi.

- a) **Kegiatan Persiapan Pertukaran Data.** Kegiatan persiapan data diawali dengan pemda mengirimkan data sebagaimana kewajiban pemda sebagai bagian dari instansi pemerintah, lembaga, pemda asosiasi, dan pihak lain (ILAP) untuk memberikan data/informasi pajak daerah kepada pihak pertama, yaitu Kanwil DJP. Data/informasi pajak daerah yang dikirimkan sesuai dengan PMK Nomor 228/PMK.03/2017 dan tambahan dalam dokumen PKS kepada Kanwil DJP. Selanjutnya Kanwil DJP melakukan penelitian atas data yang

diterima tersebut untuk membuat daftar nominatif daftar sasaran pengawasan bersama (DSPB). DSPB adalah daftar yang memuat wajib pajak yang menjadi prioritas pengawasan wajib pajak bersama. Data yang sudah diteliti juga diteruskan kepada KPDJP. Daftar nominatif DSPB yang telah dibuat kemudian dilakukan rekonsiliasi dengan pemda dalam sebuah rapat koordinasi penyusunan DSPB dalam rangka pengawasan bersama. Wajib pajak yang masuk dalam DSPB merupakan wajib pajak yang memiliki potensi untuk dapat diawasi bersama. Namun, sering kali ditemukan potensi wajib pajak berbeda dengan data yang sebenarnya di lapangan. Setelah DSPB disusun, pemda dapat menyampaikan permohonan izin pembukaan data kepada Menteri Keuangan. Permohonan izin kepada Menteri Keuangan dibuat karena adanya larangan pengungkapan kerahasiaan wajib pajak. Pemda membuat izin tertulis permohonan pembukaan data kepada Menteri Keuangan melalui KPDJP dalam dua periode, yaitu April dan Oktober, sehingga penyusunan DSPB juga mengikuti periode penyampaian izin Menteri Keuangan, yaitu dua kali dalam setahun.

- b) **Kegiatan Pertukaran dan Pemanfaatan Data.** Setelah menerima salinan izin dari Menteri Keuangan, dilakukan pemberian data/informasi wajib pajak dilakukan oleh Kanwil DJP sebagai pihak pertama kepada pemda sebagai pihak ketiga. Data yang sudah diteruskan oleh Kanwil DJP kepada KPDJP di awal untuk selanjutnya dilakukan penelitian kelengkapan dan kesesuaian data, pengidentifikasian dan pepadanan data, serta pengujian kualitas untuk dapat dimasukkan ke dalam *database* DJP. Agar dapat dimanfaatkan oleh seluruh pegawai DJP, data yang telah dihimpun dan diolah tersebut harus didistribusikan terlebih dahulu melalui *database* sistem informasi DJP. Data eksternal dari pemda yang telah diterima oleh DJP juga dilakukan analisis pemanfaatan seperti data eksternal lainnya. Kegiatan pertukaran data perpajakan merupakan bentuk pengawasan bersama antara DJP dan pemda untuk menguji kepatuhan wajib pajak sehingga pemanfaatan atas data hasil pertukaran data juga difokuskan untuk kegiatan pengawasan atau penggalian potensi. Hasil analisis potensi per wajib pajak yang dilakukan oleh Kanwil DJP dibuat dalam sebuah laporan hasil analisis (LHA) dan diunggah ke dalam sistem informasi pengawasan DJP di aplikasi Approweb untuk ditindaklanjuti oleh *account representative* (AR) di KPP. AR di KPP melakukan tindak lanjut penerbitan surat permintaan penjelasan atas data/keterangan (SP2DK) kepada wajib pajak untuk mengonfirmasi kebenaran data sesuai dengan Surat Edaran Dirjen Pajak nomor SE-39/PJ/2015. Kasus ditutup melalui mekanisme pengawasan jika wajib pajak menyetujui dan melakukan pembetulan SPT dan pembayaran pajak terutang yang menghasilkan realisasi penerimaan pajak. Jika wajib pajak menyanggah dan dapat membuktikan data tersebut, kasus ditutup tanpa potensi.
- c) **Kegiatan Monitoring dan Evaluasi.** Kegiatan *monitoring* dan evaluasi (*monev*) dilakukan minimal sekali dalam setahun. DJP memantau pelaksanaan di kantor vertikal DJP, sedangkan DJPK melakukan pemantauan terhadap pemda. Hasil pelaksanaan kegiatan dari PKS, termasuk pelaksanaan kegiatan pertukaran data perpajakan, dilaporkan capaian, perkembangan, atau hasil dari setiap kegiatan yang dilakukannya, termasuk penerimaan dan penyampaian data sebagai bentuk pertukaran data, status permohonan izin kepada Menteri Keuangan, pemanfaatan data hasil pertukaran data perpajakan tersebut, dan realisasi penerimaan pajak. Pelaporan dibuat sesuai dengan format yang telah ditentukan sesuai dengan periode yang telah ditentukan baik secara daring maupun via *email*. Pelaporan ini selanjutnya dibahas dalam forum diskusi. Forum diskusi merupakan bentuk alat *monev* yang dilakukan secara langsung. Dari diskusi yang dilakukan dapat diketahui permasalahan dan kendala selama pelaksanaan PKS langsung dari sumbernya. Untuk itu, forum diskusi biasanya dilakukan baik secara luring berupa rapat di kantor maupun secara daring seperti pertemuan *zoom* dan dilakukan secara rutin setidaknya setahun sekali. Dari pelaporan pelaksanaan PKS yang telah disampaikan, sampai

pembahasan dalam suatu forum diskusi yang telah dilakukan, ditemukan kondisi-kondisi yang masih menjadi kendala dalam pelaksanaan PKS. Hal-hal tersebut merupakan bahan evaluasi pelaksanaan PKS. Dari bahan evaluasi tersebut dilakukan perbaikan berkelanjutan agar pelaksanaan PKS ke depannya dapat lebih berjalan dengan lancar, dapat mencapai tujuan PKS, yaitu optimalnya pemungutan pajak pusat dan pajak daerah, dan diperoleh realisasi penerimaan pajak baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Potensi Pemanfaatan Data/Informasi Hasil Pertukaran Data/Informasi Pajak Pusat dan Pajak Daerah Dalam Rangka Pemeriksaan Pajak Pusat

Terdapat dua sumber data hasil pertukaran yang dapat dimanfaatkan untuk pemeriksaan pajak pusat, yaitu berasal dari penerusan tindak lanjut atas SP2DK yang dikirimkan kepada wajib pajak sebagai tindak lanjut pengawasan dan berasal dari data yang telah masuk ke dalam *database* sistem informasi DJP sebagai data pembanding dalam proses pengujian pemeriksaan.

- a) **Tindak Lanjut Pengawasan.** Dalam pembahasan sebelumnya, terdapat kegiatan tindak lanjut DSPB yang merupakan salah satu rangkaian kegiatan pemanfaatan di DJP. Di dalam kegiatan tindak lanjut DSPB telah dijelaskan bahwa data hasil pertukaran tersebut ditindaklanjuti dengan mekanisme pengawasan dengan mengirimkan SP2DK kepada wajib pajak. Namun, pemanfaatan pertukaran data perpajakan mungkin saja tidak berhenti dengan mekanisme pengawasan. Sesuai dengan SE-39/PJ/2015, jika wajib pajak tidak menanggapi SP2DK, menyanggah data tersebut tanpa disertai bukti, dan di hasil konseling wajib pajak mau membetulkan SPT tetapi nilai perhitungan pajak tidak sesuai dengan hasil analisis, atau wajib pajak tidak membetulkan SPT, wajib pajak tersebut dapat masuk ke kategori wajib pajak tidak patuh sehingga dapat diusulkan verifikasi/pemeriksaan/pemeriksaan bukti permulaan (Dirjen Pajak 2015). Dengan pemeriksaan yang menjadi tindak lanjut dari mekanisme pengawasan, setidaknya potensi wajib pajak tidak hilang karena dari tindakan penegakan hukum melalui pemeriksaan yang sesuai dengan penelitian terdahulu dapat meningkatkan baik kepatuhan wajib pajak maupun penerimaan pajak (Advani dkk. 2015; Wahda dkk. 2018; Aspexsia dkk. 2019; Tarfa dkk. 2020).

Pemeriksaan merupakan kegiatan pemanfaatan yang dilakukan secara tidak langsung. Artinya, untuk masuk ke pemeriksaan harus melalui mekanisme pengawasan terlebih dahulu dengan pengusulan pemeriksaan. Usulan pemeriksaan tersebut dilakukan dengan membuat analisis risiko yang menunjukkan adanya indikasi ketidakpatuhan wajib pajak atas pemenuhan kewajiban perpajakannya. Usulan pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti dengan kegiatan pemeriksaan khusus. Dengan pemeriksaan, dapat dihimpun bukti-bukti pendukung temuan dari hasil analisis pertukaran data perpajakan tersebut. Tidak hanya itu, dikarenakan pemeriksa dapat mengakses ke dokumen wajib pajak, bisa jadi ditemukan lebih banyak potensi pajak karena wajib pajak ternyata tidak patuh baik terhadap kewajiban pajak pusatnya maupun pajak daerahnya sehingga dapat menambah potensi pajak dan memungkinkan untuk meningkatkan realisasi penerimaan pajak.

- b) **Data Hasil Pertukaran Data Perpajakan Sebagai Data Pembanding.** Tidak hanya digunakan dalam pemeriksaan khusus saja, pemeriksa juga dapat memanfaatkan data hasil pertukaran tersebut untuk jenis pemeriksaan lainnya seperti pemeriksaan rutin jika memang datanya relevan untuk digunakan. Pemeriksa sebagai pengguna dapat mengakses *database* sistem informasi DJP tersebut dalam rangka penghimpunan data sebagai awal kegiatan pemeriksaan. Data eksternal yang telah dihimpun tersebut dapat menjadi data pembanding atas data internal yang telah dihimpun pemeriksa dalam rangka pengujian

pemeriksaan. Sifat data eksternal ini memperkaya data/informasi/bukti yang dihimpun oleh pemeriksa. Data eksternal yang dihimpun tersebut diuji dengan dibandingkan dengan data lain seperti SPT dan data transaksi wajib pajak.

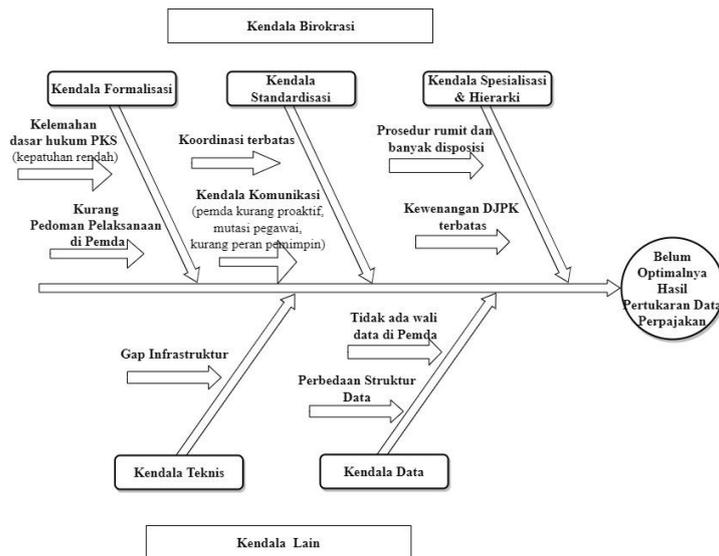
Sebagai data pembanding, data eksternal tersebut harus relevan dan valid. Relevan berarti data tersebut sesuai dan berkaitan dengan pos-pos yang ada dalam daftar program pemeriksaan (Direktorat Jenderal Pajak 2013a). Jika wajib pajak yang diperiksa bersinggungan dengan data pemda, data pertukaran hasil perpajakan sebagai data eksternal tersebut relevan digunakan dalam pemeriksaan. Data eksternal tersebut valid jika data tersebut andal untuk dapat ditarik kesimpulan berdasarkan fakta yang ada, sehingga data eksternal yang telah dihimpun tersebut perlu dikonfirmasi atau dilakukan permintaan keterangan kepada wajib pajak untuk memastikan keandalan atau kevalidan data (Direktorat Jenderal Pajak 2013a). Data hasil pertukaran perpajakan yang telah ada dalam *database* DJP memiliki dasar hukum yang jelas, yaitu berdasarkan PP Nomor 31 Tahun 2012, data tersebut juga berasal dari sumber yang jelas, yaitu data dari pemda, dan berdasarkan perjanjian kerja sama serta keputusan bersama antara DJP dan DJPK. Oleh karena itu, data hasil pertukaran perpajakan adalah data yang telah teruji kebenarannya sehingga data tersebut memiliki validitas yang cukup untuk digunakan sebagai data pembanding dalam pemeriksaan. Data yang relevan dan valid yang dihasilkan dari kegiatan pertukaran data perpajakan dapat menjadi data pembanding dari data internal yang dihimpun oleh pemeriksa. Data pembanding yang relevan dan valid tersebut dapat meningkatkan kompetennya bukti pemeriksaan. Namun, adanya bukti kompeten tersebut belum tentu menghasilkan pemeriksaan yang berkualitas. Tidak hanya aspek bukti kompeten yang harus dipenuhi dalam menghasilkan pemeriksaan yang berkualitas, tetapi perlu diperhatikan juga aspek kesesuaian prosedur dengan standar pemeriksaan dan kompetensi dari pemeriksa.

Penyebab Belum Optimalnya Hasil Pertukaran Data Perpajakan

Kegiatan pertukaran data/informasi perpajakan diharapkan dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan realisasi pajak. Kegiatan PKS ini masih cukup baru, yaitu dimulai dari 2019 dan sudah berjalan hingga tiga tahap. *Pilot project* dimulai dengan 7 pemda hingga sampai tahun 2021 menjadi 169 pemda yang berpartisipasi dari 542 jumlah pemda yang ada. Meskipun sudah sampai tahap tiga perluasan PKS, tetapi berdasarkan informasi dari beberapa narasumber, pelaksanaan dan pemanfaatan hasil pertukaran data ini masih belum optimal.

Penelitian ini melibatkan organisasi pemerintahan dalam melakukan kolaborasi kerja sama untuk optimalisasi pemungutan pajak pusat dan pajak daerah, yaitu DJP, DJPK, dan pemda. Program kerja sama ini merupakan salah satu inisiatif strategis dalam melaksanakan reformasi birokrasi, yaitu melaksanakan *joint program* optimalisasi penerimaan (Kementerian Keuangan 2020b) sehingga program kerja sama ini juga selayaknya dilaksanakan sesuai dengan memperhatikan dimensi birokrasi. Dengan mengidentifikasi dimensi birokrasi dapat diketahui apakah pelaksanaan kerja sama tersebut telah berjalan sesuai dengan yang diharapkan atau sesuai dengan tujuan atau tidak. Jika dimensi-dimensi birokrasi tersebut dijalankan secara optimal, kerja sama antar-organisasi tersebut dimungkinkan dapat menghasilkan nilai tambah, yaitu adanya penerimaan pajak yang optimal. Dalam pelaksanaannya, masih ditemukan permasalahan birokrasi yang menyebabkan belum optimalnya hasil pertukaran data. Selain kendala birokrasi ditemukan juga kendala lain yang menghambat pelaksanaan kerja sama, yaitu kendala teknis dan data.

Dalam mengidentifikasi interaksi penyebab suatu masalah dilakukan analisis sebab akibat yang digambarkan dengan diagram *fishbone* untuk menunjukkan beberapa penyebab dari suatu peristiwa atau fenomena tertentu (Coccia 2018).



Gambar 2. Analisis Sebab Akibat dengan Diagram Fishbone

Kendala Birokrasi. Berdasarkan hasil wawancara, ditemukan bahwa terdapat dimensi birokrasi yang menghambat jalannya kerja sama ini, yaitu dimensi formalisasi, standardisasi, spesialisasi, dan hierarki. Permasalahan dimensi birokrasi tersebut dapat ditemukan baik di DJP, DJPK, maupun pemda dari melihat keseluruhan proses yang telah dilaksanakan dan secara simultan dapat berdampak pada pelaksanaan dan pemanfaatan pertukaran data yang dilakukan oleh DJP dalam mengelola pajak pusat.

Dimensi formalisasi yang masih menjadi hambatan pelaksanaan kerja sama adalah masih lemahnya dasar hukum PKS dan masih kurangnya pedoman pelaksanaan pertukaran data di pemda. PKS merupakan MoU yang dibuat atas kesepakatan dua pihak dalam rangka menjalankan keputusan bersama Dirjen Pajak dan Dirjen Perimbangan Keuangan antara Kanwil DJP dengan pemda. Selain untuk menjalankan keputusan bersama tersebut, PKS juga merupakan penerusan dari peraturan PP-31/2012 dan PMK No. 228/PMK.03/2017 yang telah terbit sebelumnya. Dengan PKS, DJP dapat memberikan data wajib pajak kepada pemda dengan seizin Menteri Keuangan. Hal tersebut belum diakomodasi dalam PP-31/2012 dan PMK-228/PMK.03/2017 yang sifatnya hanya satu arah. Namun, pelaksanaan PKS ini masih belum optimal terlihat dari masih terdapat pemda yang belum mengajukan izin Menteri Keuangan untuk permintaan data ke DJP dan penyampaian data yang masih belum optimal. Saat ini, formalisasi PKS tersebut belum mampu menciptakan ekosistem yang secara otomatis membuat pemda patuh untuk melaksanakan kewajibannya.

Selain dokumen PKS, juga diterbitkan aturan pedoman pelaksanaan PKS. Seperti DJP telah menerbitkan Nota Dinas Nomor ND-532/PJ/2020 yang memberikan gambaran dan panduan secara lengkap dalam menjalankan PKS ini di unit-unit DJP, baik di KPDJP, Kanwil DJP, maupun di KPP. Namun, berdasarkan hasil wawancara, belum ditemukan dokumen formalisasi pedoman pelaksanaan PKS untuk pemda. Dokumen PKS yang ada masih umum dalam menjelaskan pelaksanaan kerja sama sehingga masih diperlukan tambahan dokumen pedoman pelaksanaan yang dapat menjelaskan dengan baik kepada pemda untuk dapat menjalankan tugasnya. Hal ini menjadi kendala formalisasi kedua yang dapat menghambat pelaksanaan kerja sama, yaitu kurangnya pedoman pelaksanaan untuk pemda.

Dimensi kedua yang menghambat pelaksanaan kerja sama ini adalah standardisasi. Standardisasi mencakup penerapan prosedur operasional, aturan, dan regulasi yang dibuat seragam dalam organisasi. Dalam melakukan standardisasi, diidentifikasi terdapat kendala koordinasi, komunikasi, dan peran pemimpin yang kurang memberikan arahan dalam penerapan pelaksanaan regulasi. Letak geografis menjadi kendala dalam melakukan

koordinasi, letak pemda terpaut jauh dari Kanwil DJP sehingga kesulitan dilakukan pertemuan sebelum perjanjian maupun dalam menyusun DSPB yang merupakan rangkaian kegiatan yang harus dilakukan. Koordinasi yang sulit menyebabkan perencanaan dalam penentuan jenis pajak yang dipertukarkan dan wajib pajak yang diawasi bersama menjadi kurang optimal. Akhirnya, banyak ditemukan tidak terpenuhinya data yang disampaikan dan wajib pajak yang ditindaklanjuti kurang berpotensi. Koordinasi yang kurang baik juga teridentifikasi baik di internal DJP maupun pemda. Di internal DJP, data dari pemda yang disampaikan ke KPDJP oleh kanwil masih banyak yang tidak lolos penelitian. Seharusnya sebelum disampaikan ke KPDJP harus melalui proses penelitian dan meminta konfirmasi kepada pemda jika ada data yang tidak lengkap atau tidak sesuai. Koordinasi yang kurang juga terjadi di pemda, data di pemda tersebar sehingga data mungkin tidak terdapat di satu tempat. Kurangnya koordinasi menyebabkan tidak terpenuhinya data yang harus disampaikan oleh pemda.

Selain koordinasi, komunikasi yang kurang lancar juga menyebabkan proses standardisasi menjadi kurang optimal. Jika terjadi mutasi pegawai, pegawai pengganti kesulitan untuk meneruskan pekerjaan yang dilakukan sebelumnya. Komunikasi yang kurang lancar juga tergambar dari pemda yang kurang proaktif. Pemda harus lebih aktif dan komunikatif lagi mengomunikasikan dengan segera jika terjadi kendala, butuh bantuan, atau pendampingan baik dengan DJPK sebagai fasilitator atau Kanwil DJP sebagai pihak lawan dalam pertukaran data. Kurangnya peran pemimpin dalam memberi arahan kepada bawahannya juga dimungkinkan terjadi. Tanpa arahan yang baik, pelaksana tidak mengetahui pekerjaannya dan kewajibannya dalam melaksanakan prosedur operasional.

Dimensi birokrasi selanjutnya yang menjadi penghambat pelaksanaan kerja sama adalah spesialisasi dan hierarki. Dimensi ini berkaitan dengan pembagian tugas dan kewenangan hierarki. Kendala yang diidentifikasi berkaitan dengan dimensi ini adalah kerumitan prosedur dan banyak disposisi tugas serta kewenangan DJPK yang terbatas. Pembagian tugas pelaksanaan kerja sama ini sudah dilakukan. Pada pembahasan sebelumnya telah dianalisis langkah kerja dalam melaksanakan pertukaran data ini yang memiliki cukup banyak prosedur dan cukup rumit sehingga pihak yang dilibatkan juga lebih banyak. Hal ini menyebabkan banyak dibuatnya dokumen disposisi penyampaian tugas atau penerusan surat/dokumen antar seksi/direktorat. Banyaknya disposisi dan penerusan surat yang dibuat ini dapat memperpanjang waktu birokrasi sehingga berpotensi tidak efisien secara waktu. Dimensi spesialisasi dan hierarki lainnya yang masih menghambat pelaksanaan pertukaran data adalah terbatasnya kewenangan dan tugas DJPK. DJPK bertugas memfasilitasi dan mengoordinasi pemda dalam melakukan kerja sama dan tidak turut serta dalam kegiatan inti, yaitu pertukaran data perpajakan. Peran DJPK sangat penting untuk mendorong pemda melaksanakan kewajibannya tersebut. Dengan kewenangan yang terbatas tersebut, DJPK harus lebih aktif berkoordinasi dan berkomunikasi dengan pemda karena mereka tidak turut serta dalam pertukaran data yang menyebabkan tidak diketahuinya kendala yang terjadi di pemda secara langsung. Hal ini juga masih berhubungan dengan kurang proaktifnya pemda dalam berkomunikasi dengan pihak lain. Kendala dalam dimensi birokrasi spesialisasi dan hierarki ini dapat memperlambat pelaksanaan pertukaran data.

Kendala Lain. Kendala lain yang ditemukan selama pelaksanaan pertukaran data antara lain kendala teknis dan kendala data. Kendala teknis yang diidentifikasi adalah adanya perbedaan infrastruktur. Secara infrastruktur DJP sudah siap tetapi hal ini tidak diimbangi oleh pemda. Banyak pemda yang masih belum siap secara infrastruktur. Tidak terdapat masalah baik teknologi maupun sistem informasi di DJP. Sebaliknya, teknologi dan sistem informasi yang dipunyai pemda beragam. Sudah ada pemda seperti Pemprov Jawa Barat yang melakukan kerja sama secara *host to host* dalam penyampaian data kepada DJP, sedangkan yang lain belum melakukan hal itu. Kebanyakan pemda juga tidak memiliki data yang terintegrasi sehingga sulit untuk menyuplai data yang telah disepakati kepada DJP. Perbedaan infrastruktur juga terasa

dalam penyampaian data yang masih manual. Akibatnya, banyak pemda yang menyampaikan laporan tidak sesuai dengan format atau isinya tidak sesuai dengan kesepakatan di PKS. Hal tersebut menyebabkan ditolaknya data karena DJP menggunakan mesin dalam membaca data tersebut. Tidak seragamnya penyampaian data ini menyebabkan banyak waktu yang dihabiskan untuk melakukan penelitian atau identifikasi data awal dan data tersebut tidak banyak yang mengalir untuk dilakukan pemanfaatan.

Kendala berikutnya yang ditemukan menghambat pelaksanaan pertukaran data adalah adanya kendala data. Tidak adanya wali data di pemda menjadi penyebab utama data secara kuantitas dan kualitas yang disampaikan kepada DJP masih kurang. Selain itu, terdapat perbedaan struktur data antara pemda dan DJP yang dapat memengaruhi proses *matching* data. Dua kendala tersebut menyebabkan data hasil pertukaran tidak dapat ditindaklanjuti untuk dimanfaatkan. Data di pemda tersebar di beberapa OPD (organisasi perangkat daerah) dapat menyulitkan kegiatan penghimpunan data di pemda. Tidak seperti DJP yang unitnya langsung vertikal ke bawah, pemda memiliki otonomi tersendiri. Data/informasi yang dipertukarkan dalam dokumen PKS mungkin dimiliki oleh beberapa OPD tetapi sebagai wakil pemda dalam PKS, yaitu BPD. BPD kesulitan mengakses data lain yang tidak dimiliki oleh mereka. Hal ini memengaruhi kuantitas dan kualitas yang disampaikan kepada DJP. Secara kuantitas data yang disampaikan akhirnya tidak lengkap atau tidak ada. Secara kualitas data yang diisikan tidak sesuai dengan jenis data yang harus dipertukarkan sehingga data tersebut hanya bersifat seperti *profiling* saja tanpa potensi pajak. Perbedaan struktur data juga menjadi kendala data. Perbedaan struktur data ini muncul ketika mengidentifikasi subjek pajak dan *matching* data. Untuk mengidentifikasi subjek pajak, DJP menggunakan NPWP, sedangkan NPWPD digunakan untuk mengidentifikasi wajib pajak daerah. Perbedaan ini menyebabkan tidak dapat digunakannya NPWP/NPWPD untuk dasar identifikasi wajib pajak. Dibutuhkan data lain yang menjadi persamaan antara data pajak pusat dan pajak daerah. Selama ini, data yang disampaikan oleh pemda masih belum konsisten dan tidak lengkap yang menyebabkan proses identifikasi data untuk dilakukan *matching* akhirnya tidak berjalan, data pun tertolak dan tidak dapat dimanfaatkan oleh DJP. Kendala lain tersebut dapat dihindari jika ada sinergi yang baik dari seluruh pihak yang terlibat. Koordinasi merupakan bentuk dari sinergi yang penting dalam pelaksanaan kolaborasi. Dengan koordinasi memungkinkan terlaksananya kongruensi tujuan, yaitu pengoptimalan pemungutan pajak pusat dan daerah.

Penyebab Belum Optimalnya Pemanfaatan Dalam Rangka Pemeriksaan Pajak Pusat

Berdasarkan hasil wawancara, pemanfaatan dalam rangka pemeriksaan sudah ada, tetapi masih belum optimal. Hal ini diakibatkan oleh pelaksanaan pertukaran data perpajakan yang juga masih belum optimal dan berdampak secara langsung terhadap pemanfaatan mekanisme pengawasan dan secara tidak langsung terhadap pemanfaatan rangka pemeriksaan pajak pusat. Dalam bagian ini, dilakukan pembahasan terkait kendala spesifik yang menyebabkan belum optimalnya pemanfaatan data hasil pertukaran data perpajakan dalam rangka pemeriksaan pajak pusat. Teridentifikasi dua kendala yang menyebabkan belum adanya pemanfaatan data hasil pertukaran perpajakan dalam rangka pemeriksaan, yaitu kendala administratif dan kendala teknis.

Kendala Administratif. Kendala administratif yang ditemukan adalah tidak diusulkan pemeriksaan sebagai tindak lanjut dari mekanisme pengawasan. Ruang lingkup dilakukannya perjanjian kerja sama dan pertukaran data perpajakan adalah dalam rangka pengawasan bersama atas pemenuhan kewajiban wajib pajak atas pajak pusat dan pajak daerahnya. Oleh karena itu, sasaran pemanfaatan hasil pertukaran data perpajakan adalah pengawasan bukan pemeriksaan. Dengan tidak menjadi sasaran PKS, kegiatan pemanfaatan melalui pemeriksaan menjadi tidak langsung. Untuk dapat mengalir ke pemeriksaan, perlu ada mekanisme pengusulan pemeriksaan oleh AR. Hasil pertukaran data perpajakan yang telah dianalisis dalam

mekanisme pengawasan tidak dapat diusulkan ke pemeriksaan karena dua hal, pertama wajib pajak telah patuh dengan mekanisme pengawasan. Jika wajib pajak sudah patuh terhadap himbauan AR, kasus temuan tersebut ditutup dengan potensi dan tidak mengalir ke pemeriksaan. Kedua, wajib pajak tersebut tidak berpotensi atau ditemukan memiliki potensi yang kecil untuk dapat diusulkan ke pemeriksaan. Se jauh ini, wajib pajak tidak patuh yang memiliki potensi bagus untuk dapat dinaikkan ke pemeriksaan masih sangat terbatas, sehingga tidak terjadi pemanfaatan data hasil pertukaran dengan pemeriksaan.

Kendala Teknis. Kendala teknis yang teridentifikasi adalah tidak tersedianya data yang didistribusi ke pemeriksaan karena secara kuantitas dan kualitas data hasil pertukaran data perpajakan masih terbatas. Seperti yang telah dibahas pada pembahasan sebelumnya, pemeriksaan berpotensi menjadi muara akhir dari kegiatan pelaksanaan pertukaran data perpajakan. Jika data yang dihasilkan di hulu masih sangat terbatas, untuk mencapai hilir pemeriksaan juga sangat terbatas. Akibat dari sedikitnya data yang diterima dan dapat disimpan dalam *database* sistem informasi DJP, informasi data yang didistribusi menjadi kurang lengkap dan kurang relevan untuk digunakan sebagai data pembanding oleh pemeriksa. Dengan tidak tersedianya data eksternal yang relevan, pemeriksa akhirnya tidak dapat memanfaatkan data hasil pertukaran tersebut untuk proses pengujian pemeriksaan. Berikut pernyataan narasumber terkait data yang tersedia tidak relevan untuk pemeriksaan sehingga tidak dapat dimanfaatkan.

SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

Kegiatan pelaksanaan pertukaran data/informasi pajak pusat dan pajak daerah terdiri atas tiga kegiatan, yaitu persiapan, pertukaran data dan pemanfaatan data, serta *monitoring* dan evaluasi. Pemanfaatan hasil pelaksanaan pertukaran data perpajakan memang lebih difokuskan pada mekanisme pengawasan, tetapi hasil pertukaran data tersebut juga berpotensi dapat dimanfaatkan dalam rangka pemeriksaan pajak pusat. Pemeriksaan dapat menjadi tindak lanjut pengawasan dan data hasil pertukaran data dapat digunakan oleh pemeriksa sebagai data pembanding data SPT yang telah dilaporkan oleh wajib pajak. Bahwa baik pelaksanaan maupun pemanfaatan data hasil kerja sama ini masih belum optimal dapat dilihat dari rendahnya tingkat keberhasilan realisasi dan sedikitnya jumlah baik LHA maupun SP2DK yang ditindaklanjuti. Ketidakoptimalan ini teridentifikasi disebabkan oleh adanya kendala birokrasi dan kendala lain seperti kendala teknis dan kendala data. Pelaksanaan pertukaran data yang belum optimal berdampak secara tidak langsung terhadap pemeriksaan pajak pusat. Kendala yang menyebabkan hasil pertukaran data perpajakan tidak dapat dimanfaatkan dalam rangka pemeriksaan pajak pusat adalah adanya kendala administratif dan teknis.

Penelitian ini dilakukan di lingkup kantor pusat DJP, tetapi untuk pemanfaatan data dalam rangka pemeriksaan, baik fungsional maupun Dit. P2 tidak terlibat dalam pemeriksaan dalam rangka pertukaran data yang berada pada tingkat KPP. Penelitian ini melihat secara lebih umum dari sudut pandang pengalaman pemeriksaan yang dilakukan oleh FPP dan Dit. P2. Sulitnya dilakukan akses dokumentasi di DJP dikarenakan adanya kerahasiaan data sehingga petugas harus berhati-hati dalam menyampaikan datanya untuk penelitian juga menjadi keterbatasan penelitian ini. Peneliti selanjutnya dapat melakukan penelitian dari sudut pandang pemerintah daerah, terkait pelaksanaan dan pemanfaatan pertukaran data yang dilakukan oleh pemda yang melakukan kerja sama dengan Kanwil DJP.

DAFTAR PUSTAKA

- Advani, Arun, William Elming, dan Jonathan Shaw. 2015. "How Long-Lasting Are the Effects of Audits?" *Tax Administration Research Centre*, 22.
- Ansoff, Igor. 1965. *Corporate Strategy: Business Policy for Growth and Expansion*. USA: McGraw-Hill.

- Aspexsia, Agung Putro, Abdul Halim, dan Arizona Mustika Rini. 2019. "Pengaruh Pemeriksaan Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak di Indonesia." *Accounting and Business Information Systems Journal* Vol. 7 No. 1.
- Blau, Peter M. 1957. "Formal Organization: Dimensions of Analysis." *American Journal of Sociology* 63 (1): 58–69. <https://doi.org/10.1086/222134>.
- Blau, Peter Michael, dan W. Richard Scott. 2003. *Formal Organizations: A Comparative Approach*. Stanford University Press.
- DDTCNews. 2019. "Optimalisasi Pajak Pusat & Daerah, Ini 7 Kota yang Jadi Percontohan." Optimalisasi Pajak Pusat & Daerah, Ini 7 Kota yang Jadi Percontohan. 2019. <https://news.ddtc.co.id/optimalisasi-pajak-pusat--daerah-ini-7-kota-yang-jadi-percontohan-16431>.
- Direktorat Jenderal Pajak. 2001. "Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-06/PJ.9/2001 Tentang Pelaksanaan Ekstensifikasi Wajib Pajak dan Intensifikasi Pajak."
- . 2009. "Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-20/PJ/2009 Tentang pedoman Administrasi Pembangunan, Pengelolaan, dan Pengawasan Data." https://www.ortax.org/files/lampiran/09PJ_PER20.html.
- . 2013a. "Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER-23/PJ/2013 Tentang Standar Pemeriksaan." <https://www.pajak.go.id/id/peraturan/standar-pemeriksaan>.
- . 2013b. *Undang-Undang KUP dan Peraturan Pelaksanaannya*. Jakarta: Direktorat Penyuluhan, Pelayanan, dan Hubungan Masyarakat DJP.
- . 2013c. "Undang-Undang KUP dan Peraturan Pelaksanaannya."
- . 2020. "Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pajak 2019." <https://www.pajak.go.id/sites/default/files/2020-02/LAKIN%20DJP%202019.pdf>.
- . 2021. "Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pajak 2020." <https://pajak.go.id/sites/default/files/2021-02/LAKIN%20DJP%202020.pdf>.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2020. "Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Tahun 2019." <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=14939>.
- Dirjen Pajak. 2015. "Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-39/PJ/2015 Tentang Pengawasan Wajib Pajak Dalam Bentuk Permintaan Penjelasan atas Data dan/atau Keterangan, dan Kunjungan Visit Kepada Wajib Pajak." 2015. <https://perpajakan-id.ddtc.co.id/sumber-hukum/peraturan-pusat/surat-edaran-direktur-jenderal-pajak-se-39pj2015>.
- Dirjen Pajak dan Dirjen Perimbangan Keuangan. 2019. "Keputusan Bersama Dirjen Pajak dan Dirjen Perimbangan Keuangan Nomor KEP-126/PJ/2019 KEP-17/PK/2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja Sama Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak dan Pemerintah Daerah Dalam Rangka Optimalisasi Pemungutan Pajak Pusat dan Pajak Daerah."
- Dirjen Perimbangan Keuangan. 2021. "Siaran Pers: Penandatanganan Perjanjian Kerja Sama Optimalisasi Pemungutan Pajak Pusat dan Pajak Daerah antara DJP, DJPK, dan 84 Pemda."
- Hall, Richard H. 1963. "The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment." *American Journal of Sociology* 69 (1): 32–40. <https://doi.org/10.1086/223508>.
- Hennink, Monique, Inge Hutter, dan Ajay Bailey. 2011. *Qualitative Research Methods*. London: SAGE Publications, Inc.
- Hidayat, Nur. 2013. *Pemeriksaan Pajak*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Ikhsan, Mohamad, Ledi Trialdi, dan Syarif Syahrial. 2005. "Indonesia's New Tax Reform: Potential and Direction." *Journal of Asian Economics* 16 (6): 1029–46. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2005.10.004>.
- Irawan, Ferry, dan Siska Maharani. 2017. "Perception Analysis on Tax Audit Quality Jawa Barat I Regional Tax Office (Analisis Persepsi Kualitas Pemeriksaan Pajak: Studi

- Kasus pada Kanwil DJP Jawa Barat I)." *Jurnal Ilmiah Akuntansi Universitas Pamulang*, 16.
- Keast, Robyn, Myrna P. Mandell, dan Robert Agranoff. 2014. *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks*. New York: Routledge.
- Kementerian Keuangan. 2020. "APBN Kita - Kinerja dan Fakta Kaleidoskop 2019." Kementerian Keuangan. <https://www.kemenkeu.go.id/media/14005/apbn-kita-edisi-desember-2019.pdf>.
- Mardiasmo. 2019. *Perpajakan*. Edisi 2019. Yogyakarta: Andi.
- Menteri Keuangan. 2017. "Peraturan Menteri Keuangan Nomor 228/PMK.03/2017 tentang Rincian Jenis Data Dan Informasi Serta Tata Cara Penyampaian Data Dan Informasi Yang Berkaitan Dengan Perpajakan." 2017.
- Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, dan Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis: a Methods Sourcebook*. Edition 3. USA: SAGE Publications, Inc.
- OECD. 2016. "Strengthening Tax Audit Capabilities: General Principles and Approaches." Tax Policy and Administration.
- Osborne, Stephen P., ed. 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London ; New York: Routledge.
- Prasetyo, Adinur. 2017. *Konsep dan Analisis Rasio Pajak*. Elex Media Komputindo.
- Presiden RI. 2010. "Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025." 2010. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41084/perpres-no-81-tahun-2010>.
- . 2012. "PP Nomor 31 Tahun 2012 tentang Pemberian dan Penghimpunan Data dan Informasi yang Berkaitan dengan Perpajakan." 2012.
- Sawir, Muhammad. 2020. *Birokrasi Pelayanan Publik Konsep, Teori, Dan Aplikasi*. Deepublish.
- Suandy, Erly. 2008. *Hukum Pajak*. 4 ed. Jakarta: Salemba Empat.
- Tarfa, Endalew Gutu, Genfure Tarekegn, dan Beyene Yosef. 2020. "Effects of Tax Audit on Revenue Generation." *Journal of International Trade, Logistics and Law* Vol. 6, Num. 1: 65–74.
- Wahda, Neng Siti R, Agus Bagianto, dan Yuniati. 2018. "Pengaruh Pemeriksaan Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak dan Dampaknya Terhadap Efektivitas Penerimaan Pajak Penghasilan Badan." *Jurnal Ilmiah Manajemen Ekonomi dan Akuntansi* Vol. 2 No. 2 (Januari-Juni 2018).
- Wihantoro, Yulian, Alan Lowe, Stuart Cooper, dan Melina Manochin. 2015. "Bureaucratic Reform in Post-Asian Crisis Indonesia: The Directorate General of Tax." *Critical Perspectives on Accounting* 31 (September): 44–63. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.04.002>.