

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum yang dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Didalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.¹

Sebagai suatu negara yang berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.² Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII hal Keuangan Negara, antara lain disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang

¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta:2006), hlm.57

² Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.2

Adanya pengaturan mengenai “hal-hal lain” dalam bentuk undang-undang, inilah yang menjadi dasar pembentukan UU Nomor 17 Tahun 2003. Pengertian keuangan negara dalam UU NO.17 Tahun 2003 adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.³ Definisi keuangan negara tersebut menggunakan definisi luas untuk mengamankan kekayaan negara yang bersumber dari uang rakyat, yang diperoleh melalui pajak, retribusi, maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak.⁴

Setiap pengelolaan keuangan haruslah dilakukan sesuai dengan aturan yang benar dan untuk menjamin hal tersebut diperlukan mekanisme pemeriksaan yang disebut *financial audit*.⁵ Dalam rangka pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan semacam itu memerlukan lembaga negara yang tersendiri, yang dalam bekerja bersifat otonom atau independent. Pemeriksaan keuangan itu sendiri sebenarnya merupakan bagian yang juga tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan secara umum. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan haruslah dilakukan secara simultan dan menyeluruh sejak dari tahap perencanaan sampai ketahap evaluasi dan penilaian.⁶

Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 menyatakan: “Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang

³ Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara: Pengertian Ruang Lingkup, Pengelolaan dan Penyelesaian Kerugian Negara, (Yogyakarta: PT.Kanisius, 2023), hal.33

⁴ Ibid, hlm 34

⁵ Jimly Asshidiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 160

⁶ Ibid

peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sekarang berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2001, ketentuan mengenai BPK ini diatur dalam bab baru tersendiri yaitu Bab VIIIA, Badan Pemeriksa Keuangan yang terdiri dari Pasal 23E, Pasl 23F, dan Pasal 23G.⁷ Undang Undang Dasar 1945 melegitimasi perubahan fungsi pemeriksaan BPK yang tidak hanya ditujukan pada tanggung jawab keuangan negara, tetapi juga pengelolaan keuangan negara.⁸

Dalam Undang-Undang nomor 15 Tahun 2004, pengertian Pengelolaan Keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelolaan keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Pengelolaan Keuangan Negara adalah pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sumber-sumber keuangan berupa pendapatan negara, terhadap belanja negara dan sumber keuangan untuk menutupi membiayai kekurangan yang mungkin timbul. Pendapatan negara bisa berasal dari pajak dan bukan pajak yang menurut peraturan perundang-undangan memang menjadi wewenang pemerintah.⁹

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (Amandemen III) menyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. APBN adalah rincian daftar yang dibuat secara sistematis berisi rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama 1 (satu) tahun anggaran. APBN terdiri dari 3 (tiga)

⁷ Op.Cit. Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm.159

⁸ Op.Cit. Adrian Sutedi, hlm.17

⁹ Herry Supardan, *Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah*, (Malang: Media Nusa Creative, 2020), hlm.7

komponen utama yaitu pendapatan negara, belanja negara dan pembiayaan negara. Pendapatan negara bisa didapat dari penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak. Pada dasarnya pajak merupakan salah satu komponen APBN dengan kontribusi terbesar.

Pengelolaan pemungutan pajak sejak masa pada proklamasi kemerdekaan menjadi kewenangan resmi Pemerintahan Republik Indonesia, dilakukan oleh Jawatan Pajak di bawah Departemen Keuangan yang selanjutnya pada tahun 1966 oleh Direktorat Jenderal Pajak di bawah Departemen Keuangan, dan akhirnya di tahun 2010 hingga sekarang berada di Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan.¹⁰ Penunjukan Direktorat Jenderal Pajak untuk melaksanakan pemungutan pajak berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan Perpres Nomor 57 Tahun 2020 tentang Kementerian Keuangan.

Tugas Direktorat Jenderal Pajak sesuai amanat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 206/PMK.01/2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Pajak mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang perpajakan. Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Jenderal Pajak menyelenggarakan fungsi: perumusan kebijakan dibidang perpajakan; pelaksanaan kebijakan dibidang perpajakan; penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria dibidang perpajakan. Tanpa pajak negara hukum Indonesia tidak berlangsung secara berkesinambungan,

¹⁰ M. Farouq, S, *Hukum Pajak di Indonesia: Suatu Pengantar Ilmu Hukum Terapan di Bidang Perpajakan*, (Jakarta: Kencana. 2018), hlm.11

karena itu pendiri negara telah meletakkannya sebagai penerimaan yang sah untuk membiayai pemerintahan negara yang dilakukan oleh Presiden.¹¹

Pajak dipungut berdasarkan undang-undang. Dalam Pasal 23A UUD 1945 berbunyi bahwa Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.¹² Pajak sebagai sumber pendapatan negara, tidak terlepas dari kepentingan negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan dua tujuan positif sebagai *common virtues* atau *al-ma'ruf* yang perlu diwujudkan bersama melalui pelebagaan Negara Indonesia.¹³ Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi.¹⁴ Kewenangannya diatur dalam UUD dan dirinci lagi dalam UU.

Untuk memahami konsepsi badan pemeriksa keuangan itu secara tepat, kita perlu memahami ide-ide asli yang semula dirumuskan UUD 1945.¹⁵ Penjelasan Pasal 23 ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD 1945 diuraikan bahwa cara menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara adalah ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam negara demokrasi atau negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan DPR. Betapa caranya rakyat sebagai bangsa dapat hidup dan dari mana di dapatnya belanja buat hidup, haruslah ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan dewan perwakilannya.

¹¹ Muhammad Djafar Saidi, *Pembaharuan Hukum Pajak*, (Depok: Rajawali Pers, 2023), hlm.26

¹² Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm.7

¹³ Op.Cit. Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm.53

¹⁴ Op.Cit. Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, hlm.49

¹⁵ Ibid, hlm 159

Selanjutnya, dalam penjelasan Pasal 23 ayat (5) ditegaskan pula bahwa “cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh DPR harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Suatu badan yang tunduk pada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu. Sebaliknya, badan itu bukan pula badan yang berdiri di atas pemerintah.¹⁶Dari penjelasan tersebut, jelas sekali bahwa Badan Pemeriksa Keuangan itu mempunyai kedudukan tidak di atas pemerintah, tetapi tidak juga berada dibawah pengaruh pemerintah, melainkan diluar pemerintah dan bersifat otonom atau independent.

Kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.¹⁷ Berdasarkan perubahan Ketiga UUD 1945, setidaknya ada dua perkembangan baru yang terjadi dengan Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu menyangkut perubahan bentuk organisasinya secara struktural dan menyangkut perluasan jangkauan tugas pemeriksaannya secara fungsional.

Dari segi jangkauan fungsi pemeriksaannya, tugas BPK sekarang menjadi makin luas. Pertama, perluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN menjadi

¹⁶ Ibid

¹⁷ Op.Cit. Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm.159

pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas. Kedua, perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR di Tingkat pusat tetapi juga kepada DPD dan DPRD Provinsi serta DPRD kabupaten/kota sesuai dengan tingkatan kewenangannya masing-masing. Ketiga, perluasan juga terjadi terhadap lembaga atau badan/badan hukum yang menjadi objek pemeriksaan oleh BPK, yaitu dari sebelum hanya terbatas pada lembaga negara dan / atau pemerintahan yang merupakan subjek hukum tata negara dan /atau subjek hukum administrasi negara meluas, sehingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subjek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN, ataupun perusahaan swasta di mana didalamnya terdapat kekayaan negara.¹⁸

Menurut UU No.15 Tahun 2004, pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara itu terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan untuk tujuan tertentu.¹⁹ Pemeriksaan keuangan adalah suatu kegiatan pemeriksaan yang dilakukan terhadap laporan keuangan yang disusun oleh pimpinan suatu instansi atau unit kerja sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan yang telah diamanatkan kepadanya. Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan yang dilakukan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti untuk dapat melakukan penilaian atas kinerja suatu instansi dalam berbagai aspeknya seperti ekonomis, efisien, dan efektif.

Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu adalah jenis pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan atau pemeriksaan kinerja. Yang

¹⁸ Ibid hlm.160

¹⁹ Baharudin Aritonang, BPK: Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan, (Jakarta: PT. Gramedia, 2017), hlm.87

membedakannya bukanlah metode tapi tahap pemeriksaan. Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu dilakukan sebagai tindak lanjut pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, karena ada beberapa persoalan penting yang harus diselesaikan, misalnya pelaksanaan rekomendasi BPK oleh Instansi terperiksa, atau karena diduga ada unsur pidana dalam tindakan keuangan atau kinerja instansi yang telah diperiksa.²⁰ Umumnya laporan pemeriksaan untuk tujuan tertentu ini menjadi berita.

Berdasarkan Pemeriksaan Tujuan Tertentu, dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Pengawasan Kepatuhan Wajib Pajak Tahun 2021 dan 2022, BPK mencatat masih ada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) di Lingkungan Ditjen Pajak (DJP) yang menerbitkan SP2DK lebih dari satu atas data pemicu dan data penguji yang sama. SP2DK adalah Surat Permintaan Penjelasan atas Data dan/atau Keterangan, diterbitkan untuk meminta penjelasan kepada wajib pajak terhadap dugaan belum dipenuhinya kewajiban perpajakan. BPK merekomendasikan kepada Menteri Keuangan untuk membina Kepala KPP dan Kepala Seksi Pengawasan guna mengoptimalkan pengawasan dan pengendalian atas kepatuhan pajak. Kepala KPP juga diminta untuk membina para Account Representative (AR). Kedepan AR diminta untuk lebih cermat dalam mengusulkan penerbitan SP2DK.²¹

Berdasarkan Nota Dinas Direktur Ekstensifikasi dan Penilaian tanggal 2 April 2024 kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak yang terlampir (KPP Pratama Jayapura), disampaikan bahwa Tim Pemeriksa BPK RI meminta penjelasan terkait

²⁰ Ibid.

²¹ <https://news.ddtc.co.id>, diakses tanggal 08 Desember 2023 pukul 10:43 WIB

Kegiatan Pengawasan, khususnya mengenai LHP2DK dan STP. Dalam Nota Dinas tersebut ada data yang belum dapat diklarifikasi oleh Kantor Pusat DJP, sehingga diminta kepada Kepala KPP untuk menindaklanjuti/melakukan klarifikasi. Data yang dimaksud adalah atas LHP2DK dengan status closed namun tidak terdapat realisasi pembayaran, LHP2DK yang terlambat diterbitkan, LHP2DK yang WP menyetujui seluruhnya namun terdapat perbedaan antara potensi awal dan potensi akhir, LHP2DK yang wajib pajak menyetujui seluruhnya atau menyetujui sebagian namun tidak terdapat potensi akhir dan realisasi pembayaran, LHP2DK yang realisasi pembayarannya dilakukan pada Tahun 2024, dan terdapat LHP2DK dengan rekomendasi “Dalam Pengawasan” yang masih terdapat kekurangan pembayaran.

Berdasarkan pernyataan-pernyataan diatas, Kantor Pelayanan Pajak tidak dapat menindaklanjuti temuan Badan Pemeriksa Keuangan yang bersumber dari dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), maka peneliti menuangkannya dalam bentuk penelitian tesis yang berjudul “Wewenang Kantor Pelayanan Pajak Dalam Menindaklanjuti Temuan Badan Pemeriksa Keuangan di Kota Jayapura”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi rumusan masalah adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan wewenang Kantor Pelayanan Pajak dalam mengungkap pajak terutang di wilayah Kota Jayapura?

2. Bagaimana kedudukan Kantor Pelayanan Pajak dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang saya kerjakan adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui Kantor Pelayanan Pajak dalam mengungkap pajak terutang di Kota Jayapura.
2. Mengetahui Kantor Pelayanan Pajak menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

D. Manfaat Penelitian

1. Mengembangkan ilmu hukum, terutama hukum tata negara dan hukum administrasi negara, sekaligus memberikan kontribusi pikiran dalam menyelesaikan persoalan yang berkaitan dengan wewenang Kantor Pelayanan Pajak.
2. Merupakan bahan kajian yang dapat digunakan dalam pelaksanaan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan. Sekaligus dijadikan referensi serupa di kemudian hari dan bahan Pustaka bagi mahasiswa Fakultas Hukum dalam Kajian Hukum Administrasi Negara.

E. Orisinalitas Penulisan

Untuk membuktikan originalitas dari penelitian ini, peneliti melakukan tinjauan kajian studi terdahulu. Berikut ini beberapa penelitian dan perbedaan dari penelitian sebelumnya.

Pertama, tesis yang ditulis oleh Materna Ayu Novita Sekar Arum dengan judul “Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara oleh Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pemeriksaan BPK Perwakilan DIY terhadap Pemerintah Kabupaten Sleman) dari Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Dalam tesis ini membahas peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam mengawasi pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewah Yogyakarta. Yang membedakan dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah fokus penelitian yang lebih kepada wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Melakukan Pemeriksaan Atas Keuangan Negara Sektor Pajak.

Kedua, Jurnal yang ditulis oleh M.Thalib (2022) yang berjudul “Analisis Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”. Membahas bahwa BPK diberi wewenang oleh UUD 1945 untuk memeriksa keuangan negara dan tanggung jawab atas pengelolaan keuangan negara yang dikelola oleh para penyelenggara negara. BPK dapat dikatakan memiliki kewenangan yang sangat besar dan luas, mencakup bidang-bidang legislative, eksekutif, bahkan juga yudikatif. Dengan kewenangan besar tersebut, perlu dibuat regulasi kebijakan yang mendukung optimalisasi peran BPK sebagai lembaga pengawas keuangan yang mandiri sehingga BPK memiliki keleluasaan dan kewenangan untuk mewujudkan fungsi kontrolnya disetiap level pemerintahan termasuk dalam ruang lingkup perpajakan dan perlu diadakannya training management agar pengelolaan keuangan lebih efektif dan efisien.

Ketiga, Jurnal yang ditulis oleh Dian Puji A. Simatupang dengan judul “Pemeriksaan Terhadap Pajak Sebagai Bagian Dari Ruang Lingkup Keuangan

Negara Menurut Teori Hukum Keuangan Publik”. Membahas bahwa konsep self-assesment mempengaruhi sistem pemeriksaan pengelolaan pajak oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dimana BPK tidak dapat masuk ke ranah administrasi negara tersebut. Akan tetapi, dalam tanggung jawab pajak dan realisasi pajak sesuai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), semestinya BPK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan sekaligus mengaudit untuk tujuan tertentu jika kebijakan perpajakan cenderung mengarah pada moral hazzard yang berpotensi merugikan keuangan negara.