



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**INTELIJEN DIREKTORAT JENDERAL PAJAK  
(SUATU ANALISIS STRATEGIS)**

**TESIS**

**DWI NURFERYANTO**

**NPM : 0806448485**

**FAKULTAS PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL  
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEGIS INTELIJEN  
JAKARTA  
JULI 2010**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**INTELIJEN DIREKTORAT JENDERAL PAJAK  
(SUATU ANALISIS STRATEGIS)**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains**

**DWI NURFERYANTO**

**NPM : 0806448485**

**FAKULTAS PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL  
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEGIK INTELIJEN  
JAKARTA  
JULI 2010**

## SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Saya yang bertanda tangan di bawah ini dengan sebenarnya menyatakan bahwa tesis ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia

Jika di kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan Plagiarisme , saya akan bertanggung jawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.

Jakarta, 15 - 07 - 2010



Dwi Nurferyanto


## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar**

**Nama : Dwi Nurferyanto**

**NPM : 0806448485**

**Tanda Tangan :**



**Tanggal : 15 - 07 - 2010**

**UNIVERSITAS INDONESIA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL  
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEJIK INTELIJEN**

**HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING**

Tesis yang diajukan oleh

Nama : Dwi Nurferyanto  
NPM : 0806448485  
Program Studi : Kajian Stratejik Intelijen  
Judul : Intelijen Direktorat Jenderal Pajak  
( Suatu Analisis Strategis )

Dapat diajukan untuk dipertahankan di hadapan Dewan Penguji sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Kajian Stratejik Intelijen Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Jakarta, *26 April 2010*  
Pembimbing



Albert Widjaja, Ph.D.

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis yang diajukan oleh :  
Nama : Dwi Nurferyanto  
NPM : 0806448485  
Program Studi : Kajian Strategik Intelijen  
Judul : Intelijen Direktorat Jenderal Pajak  
( Suatu Analisis Strategis )

Ini telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Strategik Intelijen Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Albert Widjaja, Ph.D.

Penguji : Dra. F. Iriani Sophiaan Yudoyoko, M.Si. ( ..... )

Penguji : Dr. Ning Rahayu.

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 15 Juli 2010

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan yang Maha Kuasa, karena atas berkat, rahmat dan hidayah dari-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan untuk mencapai gelar Magister Sains dalam bidang ilmu Stratejik Intelijen pada Program Pengkajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Stratejik Intelijen Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Terlebih dari itu semua, penulisan tesis ini dilakukan karena kecintaan penulis pada dunia intelijen.

Penulis menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari semua pihak, dari masa perkuliahan hingga masa penulisan tesis ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan penulisan tesis ini. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

- 1) Ibu Dra. Fadjar Iriani Sophiaan Yudoyoko, M.Si., selaku Ketua Program Studi Kajian Stratejik Intelijen Universitas Indonesia dan juga Bunda bagi semua mahasiswa Kajian Stratejik Intelijen.
- 2) Bapak Albert Widjaja, Ph.D. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penulisan tesis ini.
- 3) Ibu Dr. Ning Rahayu selaku dosen penguji yang telah memberikan koreksi, masukan, dan perbaikan atas penulisan tesis ini sehingga tesis ini menjadi lebih baik dan terarah.
- 4) Bapak Drs. Moh. Tjiptardjo, M.A. selaku Direktur Jenderal Pajak dan segenap jajaran Direktorat Intelijen dan Penyidikan yang telah memberikan penulis kesempatan untuk menimba ilmu intelijen di kampus Universitas Indonesia.
- 5) Bapak Rida Handanu, Ak., M.B.A, dan Bapak Samingun, Ak, M.Ak. yang telah banyak memberikan saran, bahan, dan masukan serta motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan di Kajian Stratejik Intelijen UI.
- 6) Para informan dan petugas intelijen pajak yang namanya tidak dapat penulis sebutkan, yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk berdiskusi dan memberikan masukan dan pandangan terkait penelitian penulis.

- 7) Rekan-rekan mahasiswa KSI-UI angkatan VI yang telah bersama-sama berjuang selama hampir dua tahun ini. Terima kasih atas berbagai diskusi, masukan, contekan dan juga materi kuliah yang terkadang terlewatkan.
- 8) Rekan-rekan di detasemen markas (denma) sekretariat KSI-UI, yang sering mengingatkan jadwal dan tugas kuliah.
- 9) Keluarga penulis, terutama almarhumah Mama penulis yang begitu besar cinta, kasih, doa dan pengorbanannya bagi penulis walaupun tidak sempat lagi untuk dapat melihat kelulusan penulis. Mama yang dalam keadaan sakit berat tetapi selalu memberikan ketenangan dan keteduhan bagi penulis dalam menyelesaikan tugas belajar ini. Doa dan cinta kami akan selalu mengiringi dan menyertai Mama yang akan tetap tinggal di hati penulis hingga akhir hayat.

Akhir kata, penulis berharap kiranya Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan dari semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Kritik dan saran yang membangun atas tesis ini akan sangat penulis hargai.

Salemba,

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR  
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dwi Nurferlyanto  
NPM : 0806448485  
Program Studi : Kajian Stratejik Intelijen  
Program : Pascasarjana  
Jenis Karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**Intelijen Direktorat Jenderal Pajak ( Suatu Analisis Strategis )**

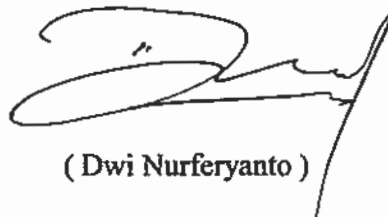
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada Tanggal : 15-07-2010

Yang menyatakan,



( Dwi Nurferlyanto )

## ABSTRAK

Nama : Dwi Nurferiyanto  
Program Studi : Kajian Strategik Intelijen – Program Pascasarjana  
Judul : Intelijen Direktorat Jenderal Pajak ( Suatu Analisis Strategis )

Tesis ini terdiri dari 188 halaman, 6 bab, 8 halaman daftar referensi, menggunakan sumber referensi dari 67 buku ( 1965-2009 ), 9 karya ilmiah ( tesis dan disertasi ), 9 jurnal ilmiah, 15 peraturan dan kebijakan pemerintah, dan 20 sumber lain yang relevan.

Tesis ini membahas mengenai keberadaan dinas intelijen di Direktorat Jenderal Pajak yang didirikan sejak tahun 2007 berdasarkan UU .No.6 tahun 1983 jo. UU No.28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagai unit yang memberikan dukungan intelijen atas tugas Direktorat Jenderal Pajak dalam bidang pengawasan kepatuhan wajib pajak dan penegakan hukum dalam bidang perpajakan.

Penelitian ini dilakukan atas Kebijakan, Organisasi, Aktivitas, Produk, Tujuan, dan Sistem Pengawasan dinas Intelijen Pajak. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dinas intelijen pajak sejauh ini masih berada dalam tingkatan intelijen taktis (memenuhi kebutuhan masa kini), belum sampai pada tingkatan intelijen strategis (memberikan perkiraan ke masa depan). Fungsi-fungsi intelijen belum dilakukan secara menyeluruh bahkan terdapat fungsi intelijen yang belum dilakukan oleh dinas intelijen pajak. Hal ini terlihat dari sisi kebijakan, organisasi, aktivitas, dan produk dinas intelijen pajak yang sangat bersifat taktis. Kegiatan dinas intelijen pajak lebih menyerupai kegiatan reserse kepolisian alih-alih disebut kegiatan intelijen.

Penelitian ini juga menyarankan adanya suatu reformulasi kebijakan, restrukturisasi organisasi, revitalisasi peran, peningkatan kapasitas sumber daya dan juga peningkatan kerjasama dan koordinasi dalam tubuh dinas intelijen pajak agar dinas intelijen pajak dapat berperan dalam tingkatan intelijen taktis maupun intelijen strategis. Perubahan dan perbaikan ini menjadi penting agar dinas intelijen pajak dapat secara komprehensif menjalankan fungsi-fungsi intelijen yang berlaku secara universal dan memberikan dukungan penuh atas tugas-tugas yang diemban oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Kata kunci :  
Intelijen, Pajak, Taktis, Strategis

## **ABSTRACT**

Name : Dwi Nurferyanto  
Study Program : Strategic Intelligence Studies – Postgraduate Program  
Title : Directorate General of Taxes' Intelligence ( A Strategic Analysis )

The study consists of 188 pages, 6 chapters, 8 pages of bibliography, and use sources from 67 books (1965-2009), 9 theses, 9 journals, 15 laws and government policies, and 20 other relevant sources.

The concern of this study is about the existence of intelligence unit in Directorate General of Taxes (DGT) which has established since 2007 based on the mandate of Republic of Indonesia Law Number 6 of 1983 as lastly amended by Law Number 28 of 2007 concerning General Provisions and Tax Procedures as a unit that provides intelligence support for DGT in taxpayer compliance oversight and law enforcement in taxation.

The study focuses on the policies, organization, activities, products, purposes, and oversight system in DGT's intelligence unit. The study uses qualitative method research and descriptive design approach. The findings show that DGT's intelligence unit still plays its role in tactical intelligence level (to provide current needs), yet in strategic intelligence level (to provide future foresight). There are only partial use of intelligence functions, in fact there is an intelligence function that has never been used yet. Those things can be seen from the policies, organization, activities, products, and purposes of the DGT's intelligence unit that are very tactically. DGT's intelligence unit activities just more like police investigation unit activities instead of intelligence unit activities.

This study also suggests for some policy reformulations, proposes organizational restructurization, role revitalization plans, capacity and resource improvement programs, and also cooperation and coordination schemes in DGT's intelligence unit. Those suggestions and proposals are very important things to do in DGT's intelligence unit so the unit can be comprehensively playing the role of intelligence unit both in tactical and strategic intelligence level just like other intelligence unit in all over the world and gives full support to the duty of DGT.

Key words :  
Intelligence, Tax, Tactical, Strategic

## DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING.....	iv
HALAMAN PENGESAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	viii
ABSTRAK.....	ix
<i>ABSTRACT</i> .....	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
<b>I. PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	18
1.3 Tujuan Penelitian.....	18
1.4 Manfaat Penelitian.....	19
1.5 Signifikansi Penelitian.....	19
1.6 Sistematika Penulisan.....	21
<b>II. TINJAUAN LITERATUR</b>	
2.1 Konsep dan Landasan Teori.....	23
2.1.1 Review Literatur.....	23
2.1.2 Tinjauan Pustaka.....	26
2.1.2.1 Teori Kebijakan Publik.....	26
2.1.2.2 Teori Perlawanan Pajak.....	33
2.1.2.2 Teori Intelijen.....	47
2.2 Kerangka Pemikiran.....	70

<b>III. METODE PENELITIAN</b>	
3.1 Pendekatan Penelitian.....	73
3.2 Jenis Penelitian.....	74
3.3 Alasan Pemilihan Objek Penelitian.....	75
3.4 Metode Pengumpulan Data.....	75
3.5 Konstruksi Teori dan Praktik.....	78
3.6 Metode Analisis Data.....	79
3.7 Penentuan Lokasi Penelitian.....	80
3.8 Batasan Penelitian.....	80
<b>IV. INTELIJEN DIREKTORAT JENDERAL PAJAK</b>	
4.1 Modernisasi Administrasi Perpajakan dan Kerangka Pengawasan Kepatuhan dan Penegakkan Hukum dalam Bidang Perpajakan.....	81
4.2 Tindak Pidana di Bidang Perpajakan.....	88
4.3 Kebijakan Kegiatan Intelijen Perpajakan.....	107
4.4 Organisasi Intelijen Pajak.....	110
4.5 Aktivitas Intelijen Perpajakan.....	124
4.6 Produk Intelijen Perpajakan.....	132
4.7 Beberapa Kasus Kegiatan Intelijen Perpajakan.....	133
4.8 Pengawasan Intelijen Pajak.....	139
<b>V. ANALISIS DAN PEMBAHASAN</b>	
5.1 Analisis Kebijakan Penggunaan Intelijen Dalam Mendukung Tugas Direktorat Jenderal Pajak.....	141
5.2 Analisis Organisasi Intelijen Pajak.....	148
5.3 Analisis Kegiatan Intelijen Pajak.....	152
5.4 Analisis Produk Intelijen Pajak.....	165
5.5 Analisis Tujuan Intelijen Pajak.....	167
5.6 Analisis Pengawasan Intelijen Pajak.....	171
<b>VI. SIMPULAN DAN SARAN</b>	
6.1 Simpulan.....	174
6.2 Saran.....	178
<b>Daftar Referensi.....</b>	<b>181</b>

## DAFTAR TABEL

<b>TABEL</b>		<b>halaman</b>
Tabel 1	Penerimaan DJP.....	5
Tabel 2	Perkembangan Nilai Investasi PMA.....	9
Tabel 3	Penyelesaian Kasus Tindak Pidana Pajak.....	12
Tabel 4	Kinerja Pemeriksaan.....	156
Tabel 5	Kondisi Basis Data SISMIOP.....	157
Tabel 6	Hukuman Disiplin dan Surat Peringatan.....	161

## DAFTAR GAMBAR

halaman

### GAMBAR

Gambar 1	Proses Pembuatan Kebijakan.....	29
Gambar 2	Siklus Intelijen.....	59
Gambar 3	Kerangka Pemikiran Intelijen Pajak.....	71
Gambar 4	Kondisi Kegiatan Intelijen Pajak Saat Ini.....	72
Gambar 5	Struktur Organisasi Kantor Pusat DJP.....	84
Gambar 6	Struktur Organisasi Vertikal DJP.....	85
Gambar 7	Struktur Organisasi Direktorat Intelijen dan Penyidikan.....	86
Gambar 8	Struktur Organisasi Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan	87
Gambar 9	Struktur Organisasi Intelijen Pajak.....	115
Gambar 10	Struktur Jaringan Intelijen Pajak.....	123
Gambar 11	Hubungan Analisis IDLP, Pengamatan, dan Kegiatan Intelijen.....	128
Gambar 12	Kegiatan Intelijen Pajak yang telah diselesaikan.....	154

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. LATAR BELAKANG

Berbagai kendala dan hambatan seringkali merintang upaya pemerintah dalam menghimpun penerimaan negara dari sektor pajak. Hal ini secara nyata menjadi ancaman terhadap pembiayaan pembangunan nasional. Upaya pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak untuk mengatasi kendala tersebut dilakukan dengan cara melakukan pengawasan kepatuhan dan penegakan hukum perpajakan. Salah satu instrumen pendukung yang digunakan untuk itu adalah dengan menggunakan intelijen. Penelitian ini mencoba menganalisis eksistensi dan aktivitas intelijen pajak dalam mendukung tugas Ditjen Pajak dalam menghimpun penerimaan pajak sebagai modal untuk melakukan pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam cita-cita dan tujuan nasional bangsa Indonesia.

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945<sup>1</sup> telah dinyatakan dengan tegas cita-cita dan tujuan nasional bangsa Indonesia untuk membentuk pemerintahan negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam alinea ke empat yang berbunyi :

*"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemamusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."*

<sup>1</sup> Konstitusi UUD 1945 Sebagaimana telah diamandemen sebanyak empat kali



Dari kutipan tersebut diatas, cita-cita nasional bangsa Indonesia dapat dijabarkan menjadi empat hal yakni :

1. Melindungi seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial

Sedangkan tujuan nasional bangsa Indonesia dinyatakan untuk membentuk Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada :

1. Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan cita-cita dan tujuan nasional tersebut, secara garis besar, kepentingan nasional (*National Interest*) Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian<sup>2</sup>, yakni :

1. Keamanan Nasional
2. Perekonomian Nasional
3. Kesejahteraan Nasional.

Kepentingan nasional ini dalam tataran operasional kemudian diterjemahkan ke dalam kebijakan dan strategi pembangunan nasional Indonesia baik itu dalam bidang keamanan, perekonomian dan juga kesejahteraan nasional untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional Indonesia. Mengingat begitu

<sup>2</sup> Bahan Kuliah Mayjen TNI (Purn) Dadi Susanto, "RUU Kamnas, Intelijen dan Keamanan Nasional". 11 September 2008. hal.4-6

pentingnya kepentingan nasional bagi kelangsungan bangsa Indonesia, maka kepentingan nasional harus dilaksanakan dengan baik dan dilindungi dari segala ancaman yang dapat mengganggu baik itu berasal dari dalam maupun dari luar Indonesia. Segala upaya dan ancaman yang bertujuan untuk mengganggu proses pembangunan di Indonesia dapat diartikan sebagai ancaman terhadap kepentingan nasional Indonesia sehingga negara dan segenap komponennya wajib melakukan tindakan baik yang bersifat antisipatif, persuasif maupun yang bersifat represif untuk mengatasi ancaman tersebut.

Terkait dengan upaya melaksanakan kebijakan dan strategi nasional, untuk dapat mewujudkan pembangunan nasional Indonesia, tentu dibutuhkan dana yang sangat besar mengingat luasnya wilayah dan besarnya jumlah penduduk Indonesia. Untuk itu pemerintah setiap tahunnya membuat suatu anggaran yang berisi tentang estimasi penerimaan dan belanja negara atau biasa disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)<sup>3</sup>. Anggaran pendapatan merupakan estimasi penerimaan (*estimated revenue*) yang diperkirakan akan diterima dalam satu tahun anggaran, sedangkan anggaran belanja merupakan pagu anggaran belanja yang disediakan untuk membiayai program dan kegiatan selama satu tahun anggaran (*appropriation*)<sup>4</sup>.

Dalam APBN, estimasi penerimaan negara ditetapkan berasal dari sumber-sumber sebagai berikut :

1. Penerimaan Dalam Negeri yang berasal dari :

a. Penerimaan Perpajakan yang terdiri atas :

1. Pajak Dalam Negeri seperti : Pajak Penghasilan baik Migas maupun Non Migas, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Cukai dan pajak lainnya.
2. Pajak Perdagangan Internasional seperti : Bea Masuk dan Pajak/Pungutan Ekspor

<sup>3</sup> M. Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, BPFE Yogyakarta, 2000. hal.126

<sup>4</sup> Modul Pandangan Umum Keuangan Negara, Departemen Keuangan RI, 2008. hal. 34

b. **Penerimaan Bukan Pajak yang terdiri atas :**

1. **Penerimaan Sumber Daya Alam baik Migas maupun Non Migas**
2. **Bagian Laba BUMN**
3. **Surplus Bank Indonesia**
4. **PNBP Lainnya**

2. **Hibah**

Apabila estimasi penerimaan negara ternyata jauh lebih kecil dari belanja negara atau disebut defisit anggaran, untuk menutup defisit anggaran tersebut pemerintah mencari sumber-sumber pembiayaan. Sumber-sumber tersebut antara lain berasal dari :

1. **Pembiayaan Dalam Negeri, yang terdiri atas :**

1. **Perbankan Dalam Negeri**
2. **Non Perbankan Dalam Negeri :**
  - a. **Privatisasi dan Penjualan Aset Program Restrukturisasi**
  - b. **Penerbitan Surat Utang Negara**

2. **Pembiayaan Luar Negeri berupa penarikan pinjaman luar negeri baik yang berupa :**

1. **Pinjaman Program**
2. **Pinjaman Proyek**

Untuk menjaga kemandirian bangsa, stabilitas perekonomian dan melindungi kepentingan nasional Indonesia dari intervensi pihak asing, maka pembiayaan pembangunan negara lebih diutamakan dan diupayakan menggunakan sumber-sumber penerimaan maupun pembiayaan dalam negeri. Apabila di masa orde baru sumber penerimaan negara yang berasal dari dalam negeri lebih didominasi oleh sektor migas, namun seiring dengan semakin menipisnya cadangan minyak dan gas bumi di Indonesia serta tidak stabilnya harga minyak dunia maka dewasa ini pembiayaan negara lebih banyak ditopang dari penerimaan pajak. Di Indonesia sendiri, kurang lebih 80% anggaran negara dibiayai dengan penerimaan pajak<sup>5</sup>, dan lebih dari separuh penerimaan dalam

<sup>5</sup> Makalah Seminar Perpajakan, Direktorat Intelijen dan Penyidikan Pajak ( Jakarta, 2008)

negeri merupakan pajak yang dipungut dan dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak<sup>6</sup> sebagaimana diuraikan pada tabel 1 dibawah ini :

Tahun	Penerimaan DJP (Triliun Rupiah)	Penerimaan Dalam Negeri (Triliun Rupiah)	Peran DJP (%)
2000	97.60	205.33	47.5
2001	158.58	300.60	52.8
2002	176.32	298.53	59.1
2003	204.66	340.93	60.0
2004	238.98	403.10	59.3
2005	298.34	493.92	60.4
2006	358.05	636.15	56.3
2007	426.23	704.84	60.5
2008	571.10	979.52	58.3
2009	565.77	984.78	57.4

**Tabel 1.** Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan, Direktorat Jenderal Pajak memiliki tugas dan wewenang dalam menghimpun penerimaan negara dari sektor pajak pusat yang terdiri dari Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Materai dan Pajak Tidak Langsung Lainnya.

Dari tabel tersebut diatas dapat dilihat betapa strategisnya peran DJP dalam menghimpun penerimaan negara dari sektor pajak dengan target yang terus meningkat dari waktu ke waktu. Tidak terpenuhinya target penerimaan pajak yang diemban DJP akan memberikan implikasi terganggunya pembangunan di Indonesia. Demi tercapainya penerimaan negara tersebut selain melalui pembinaan dan pengawasan terhadap kepatuhan pemenuhan kewajiban

<sup>6</sup> Berdasarkan data APBN dan Kementerian Keuangan

perpajakan wajib pajak, diperlukan juga adanya penegakan hukum (*law enforcement*) baik terhadap wajib pajak yang dengan sengaja melakukan tindak pidana di bidang perpajakan maupun pihak-pihak lain baik dari dalam maupun dari luar DJP yang dapat mengganggu upaya penghimpunan penerimaan negara dari sektor pajak.

Sedemikian pentingnya pajak bagi kepentingan dan keperluan negara, negara memberikan jaminan dan landasan hukum yang kuat terkait upaya pemerintah dalam memungut pajak sebagaimana tertuang dalam konstitusi pada pasal 23A UUD 1945 yang menegaskan :

*“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”.*

Kendati memiliki dasar hukum yang sangat kuat, namun pada realita di lapangan, pemungutan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak banyak menghadapi kendala dan hambatan berupa upaya perlawanan terhadap proses pemungutan pajak. Perlawanan terhadap pajak menurut Sumyar adalah<sup>7</sup> :

*“Hambatan-hambatan baik yang disebabkan oleh kondisi negara dan rakyatnya maupun disebabkan oleh usaha-usaha wajib pajak yang disadari ataupun tidak, yang mempersulit pemasukan pajak sebagai sumber penerimaan negara”.*

Salah satu bentuk perlawanan pajak yang dilakukan secara aktif oleh wajib pajak pada umumnya berbentuk upaya penghindaran pajak (*tax avoidance*) maupun penggelapan pajak (*tax evasion*). Hal ini lazim terjadi dan dihadapi oleh berbagai otoritas perpajakan diseluruh negara di dunia. Apabila *Tax Avoidance* merupakan upaya perlawanan pajak yang bersifat legal, maka sebaliknya *Tax Evasion* merupakan perlawanan pajak yang bersifat ilegal. Pengertian keduanya adalah sebagai berikut :<sup>8</sup>

*“ Tax avoidance is used to denote the reduction of tax liability through legal means. In an extended or pejorative sense, however, the terms is also used to*

<sup>7</sup> Sumyar, *Dasar-dasar hukum pajak dan perpajakan*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2004 hal. 99

<sup>8</sup> Chelvaturai, S.L., *Tax Avoidance, Tax Evasion and The Underground Economy*, London : The Cata Experience, 1985, hal 5&8 dalam Ning Rahayu, *“Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk Subsidiary company (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti Tax Avoidance”*, Disertasi Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta 2008

*describe tax reductions achieved by artificial arrangements of personal or business affairs by taking advantage of loopholes and anomalies in the law"*

*"Tax Evasions is usually defined as the reduction of tax by illegal means, including the omission of taxable income or transactions from tax declaration by fraudulent means".*

Kedua hal tersebut diatas tentu sangat merugikan pemerintah karena dapat mengurangi penerimaan negara dari sektor pajak. Kedua hal tersebut ditengarai kian banyak dan berkembang dilakukan oleh wajib pajak baik dilakukan dengan modus lokal maupun internasional secara sistematis dan terorganisasi melalui jaringan multinasional. Tujuannya sangat sederhana, yakni memaksimalkan keuntungan dengan melakukan rekayasa keuangan sehingga beban pajak dapat diminimalisasikan atau tidak membayar sama sekali dan bahkan mendapat keuntungan dari kelemahan sistem administrasi perpajakan dari suatu negara.

Modus-modus tersebut baik legal maupun ilegal dilakukan dalam bentuk, desain, teknik, dan menggunakan instrumen serta proses keuangan dan non keuangan yang inovatif yang mampu memformulasikan solusi yang kreatif atas kegiatan usaha wajib pajak guna menghindari atau meminimalisasi kewajiban perpajakan<sup>9</sup>.

Kondisi tersebut disadari maupun tidak sangat mungkin dilatarbelakangi oleh era globalisasi dewasa ini. Sebagaimana yang kita ketahui bersama, bahwa *critical global issues* yang berkembang saat ini adalah masalah globalisasi sebagaimana diungkapkan oleh Stiglitz<sup>10</sup>. Prof. Dr. Dorodjatun Kuntjorojakti mengatakan bahwa, Globalisasi merupakan percepatan arus barang, modal dan jasa. Dunia menjadi "borderless" dengan semakin mudahnya pertukaran antara barang, modal dan jasa antar negara. Dampak dari aktivitas lintas negara tersebut mengakibatkan semakin berkembangnya kerjasama internasional baik itu berbentuk perdagangan internasional, penanaman modal asing langsung maupun

<sup>9</sup> Modul Diklat Pengamatan Nasional Ditjen Pajak Tahun 2009, hal. 8

<sup>10</sup> Stiglitz (2002) : "globalization today is not working for many of the world's poor. It is not working for much of the environment. It is not working for the stability of the global economy.....etc."

Menurut Dorodjatun Kuntjorojakti: globalisasi adalah percepatan arus barang, modal, dan jasa.

aliran modal antar negara<sup>11</sup>. Kondisi ini tentu akan membawa konsekuensi terjadinya alih teknologi dan ilmu pengetahuan dari negara-negara maju ke negara-negara berkembang maupun yang terbelakang. Walaupun berdasarkan penelitian Shafiq (2000) diketahui bahwa transfer ilmu dan difusi teknologi dari negara – negara maju ke negara berkembang dalam kerangka investasi dan perdagangan internasional berjalan relatif lambat.

Berbekal kerjasama internasional inilah, maka investor dari negara-negara maju yang ingin mengembangkan usahanya akan berusaha memobilisasikan sumberdaya yang dimilikinya ke negara-negara lain terutama negara-negara berkembang yang memiliki prospek untuk mengembangkan usahanya.

Menurut Ginanjar Kartasasmita, negara-negara maju saat ini telah menjadi pengekspor modal yang penting. Pada tahun 1994 sebesar 40% aliran FDI (*Foreign Direct Investment*) atau Penanaman Modal Asing di dunia bergerak menuju negara berkembang. Pada tahun 2010 diperkirakan hampir separuh atau 48% aliran FDI akan menuju negara berkembang.<sup>12</sup>

Masuknya arus investasi menuju negara-negara berkembang seperti Indonesia merupakan suatu hal yang sangat dinantikan bahkan berulang kali dipromosikan oleh presiden maupun pejabat pemerintah lainnya ketika melawat ke luar negeri. Bahkan karena mengingat banyaknya dampak positif yang dapat diperoleh oleh bangsa Indonesia, maka pemerintah memberikan banyak kemudahan dan insentif bagi calon-calon investor asing yang bersedia menanamkan investasinya di Indonesia terutama investasi yang bersifat langsung atau FDI.

Pada era pemerintahan presiden Megawati Soekarnoputri, kebijakan mengenai investasi ditandai dengan penancangan tahun 2003 sebagai tahun investasi sedangkan pada era pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2006 diterbitkan Instruksi Presiden No.3 Tahun 2006 yang mengeluarkan dua paket kebijakan yakni paket kebijakan pembangunan infrastruktur dan paket kebijakan iklim investasi.

---

<sup>11</sup> Hendrin Hariati Sawitri, *Ekonomi Pembangunan I*, Jakarta : Penerbit Universitas Terbuka, 2008. hal. 232

<sup>12</sup> Ginanjar Kartasasmita, et al., *Pembaharuan dan Pemberdayaan : Permasalahan, Kritik dan Gagasan Menuju Indonesia Masa Depan* (Jakarta, 1996), hal 7.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005 - 2025 ditegaskan bahwa salah satu arah pembangunan jangka panjang adalah mewujudkan bangsa yang berdaya saing antara lain dengan meningkatkan nilai investasi. Pernyataan ini mengandung makna bahwa kegiatan penanaman modal menempati peran penting dan strategis untuk memacu pertumbuhan ekonomi dalam kerangka mewujudkan daya saing nasional. Manifestasi daya saing dalam bidang penanaman modal tidak lain adalah kebijakan dan pelayanan yang makin kompetitif untuk menjaring calon penanam modal.

Upaya yang dilakukan pemerintah untuk menarik minat investor asing ke Indonesia telah menghasilkan nilai investasi asing yang cukup besar, hal ini setidaknya terlihat dari perkembangan nilai investasi PMA pada tabel 2 dibawah ini

Tahun	Proyek	Nilai Proyek (US\$ Juta)
2000	638	9.877,4
2001	454	3.509,4
2002	442	3.082,6
2003	569	5.445,3
2004	548	4.572,7
2005	907	8.911,0
2006	869	5.991,7
2007	982	10.341,4
2008	1138	14.871,4

Tabel 2. Sumber : BKPM : Statistik FDI Per 31 Desember 2008

Sektor-sektor yang paling banyak diminati oleh para investor antara lain transportasi, gudang dan komunikasi, industri logam, mesin dan elektronika, industri kendaraan bermotor dan transportasi lainnya, industri kimia dan farmasi, serta perdagangan dan reparasi. Sedangkan dari sisi negara asal investor tercatat



yang paling dominan adalah Mauritius, Singapura, Jepang, Inggris, dan Malaysia.<sup>13</sup>

Dengan semakin meningkatnya nilai investasi PMA di Indonesia, pemerintah tentu mengharapkan adanya nilai tambah bagi bangsa Indonesia baik dari segi fiskal maupun non fiskal. Dari segi fiskal tentu diharapkan adanya peningkatan penerimaan pajak dari keuntungan yang diperoleh perusahaan investor asing tersebut sedangkan dari segi non fiskal antara lain adanya transfer pengetahuan dan teknologi, penyerapan tenaga kerja dan sebagainya.

Namun dari segi penerimaan pajak, harapan pemerintah agaknya tidak sepenuhnya terpenuhi, hal ini disebabkan oleh banyaknya perusahaan PMA yang tidak membayar pajak untuk waktu yang lama karena selalu melaporkan kerugian dalam Surat Pemberitahuan (SPT) pajaknya. Sesuai dengan ketentuan perpajakan di Indonesia, bahwa kerugian fiskal dapat dikompensasi selama periode tertentu<sup>14</sup>. Akan tetapi meskipun selalu melaporkan kerugian, Wajib Pajak PMA tersebut tetap berjalan dan anehnya tidak bangkrut.

Ning Rahayu dalam disertasinya<sup>15</sup> mengungkapkan bahwa indikasi perusahaan PMA yang selalu melaporkan rugi ini telah disampaikan oleh Jusuf Anwar (Menteri Keuangan RI periode 2004-2005) yang menyebutkan ada 750 Perusahaan PMA yang melaporkan rugi selama 5 tahun bahkan lebih dan tidak pernah membayar Pajak Penghasilan Badan.<sup>16</sup> Kepala BKPM, Theo F Toemion bahkan mengatakan 70% perusahaan PMA tidak membayar pajak karena laporan keuangannya menunjukkan rugi<sup>17</sup>. Berdasarkan hasil analisis Direktorat Jenderal Pajak sebagaimana dikemukakan Muhammad Said selaku Kakanwil DJP Jakarta Khusus (pada waktu itu) yang membawahi KPP-KPP PMA, dari 70% perusahaan PMA yang tidak membayar pajak diindikasikan melakukan praktik penghindaran

<sup>13</sup> Realisasi Investasi FDI di Indonesia, Badan Koordinasi Penanaman Modal, Tahun 2008

<sup>14</sup> UU No. 7 tahun 1983 jo UU No. 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan

<sup>15</sup> Ning Rahayu, "Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk Subsidiary company (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti Tax Avoidance", Disertasi Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta 2008. hal. 11-12

<sup>16</sup> Bagja Hidayat dan Suryani Ika, "Pengusaha Asing Kecewa Soal Pajak", Koran Tempo, 30 November 2003, hal A.17

<sup>17</sup> "soal 70 persen perusahaan PMA tak bayar pajak", Koran Tempo, 20 Agustus 2002.

pajak, antara lain dengan cara *Transfer Pricing* melalui metode transaksi *inter company*<sup>18</sup>.

Beban *inter company* merupakan biaya yang dibayarkan oleh anak perusahaan di Indonesia (PMA) kepada induk perusahaannya di luar negeri terkait dengan pemberian jasa maupun pembayaran bunga ataupun asuransi. Selain *Transfer Pricing*, beberapa perusahaan PMA diindikasikan menggunakan skema penghindaran pajak yang lain agar tidak membayar pajak antara lain dengan memanfaatkan celah-celah dalam peraturan pajak (*loopholes*), *tax heaven countries*, *controlled foreign company*, *treaty shopping*, maupun *thin capitalization*.<sup>19</sup>

Kondisi ini tentu sangat memprihatinkan, dikala pemerintah sedang gencar-gencarnya mempromosikan investasi dan memberikan berbagai insentif kepada investor asing, namun sebagian investor malah berusaha melakukan upaya penghindaran pembayaran pajak. Praktik-praktik penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan PMA dengan skema *tax heaven countries* disinyalir banyak dilakukan oleh negara tetangga yakni Singapura dan beberapa negara lain yang oleh OECD (*Organisations for Economic Cooperation and Development*) telah dikategorikan sebagai negara surga pajak (*Tax Heaven Countries*). Negara surga pajak merupakan negara atau otoritas yang menerapkan pajak yang sangat rendah bahkan tidak menerapkan sama sekali. Oleh OECD, negara-negara yang termasuk *tax heaven countries* dikelompokkan sebagai negara dalam daftar hitam karena praktik tersebut dapat merugikan negara lain.

Anggota DPR RI (tahun 2004-2009) yang juga ekonom Dradjat H. Wibowo mengatakan Singapura merupakan negara penganut *tax heaven* yang paling besar merugikan Indonesia dengan nilai potensi kehilangan penerimaan pajak terbesar sekitar US\$40 miliar atau setara dengan Rp.400 triliun.<sup>20</sup> Hal senada juga diungkapkan oleh Anwar Nasution, kepala Badan Pemeriksa Keuangan (2004-2009) yang mengatakan banyaknya potensi penerimaan pajak yang dibawa lari ke luar negeri, salah satunya ke Singapura.

<sup>18</sup> "soal 70 persen perusahaan PMA tak bayar pajak", Koran Tempo, 28 Agustus 2002.

<sup>19</sup> Ning Rahayu, "Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk *Subsidiary company* (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti Tax Avoidance", Disertasi Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta 2008

<sup>20</sup> Harian Bisnis Indonesia, edisi 11 Mei 2009

Selain *tax avoidance*, perlawanan pajak yang berbentuk penggelapan pajak (*tax evasion*) juga kian marak dilakukan. Penggelapan pajak merupakan bentuk perlawanan yang berimplikasi pada ketentuan pidana dalam peraturan perpajakan. Pelaku penggelapan pajak dapat diancam pidana berupa denda dan atau penjara untuk waktu tertentu. Setidaknya selama tahun 2008, Direktorat Jenderal Pajak telah menyelesaikan 375 pemeriksaan bukti permulaan (untuk menemukan indikasi awal terjadinya tindak pidana perpajakan) dan 32 diantaranya diusulkan untuk ditindaklanjuti dengan penyidikan. Rinciannya sebagai berikut <sup>21</sup>:

1. Sebanyak 2 kasus transfer pricing
2. sebanyak 3 kasus penerbitan faktur pajak fiktif
3. sebanyak 3 kasus penggunaan faktur pajak fiktif
4. sebanyak 24 kasus penggelapan omzet.

Dalam tiga tahun terakhir (2007-2009), Ditjen Pajak telah menyelesaikan kasus tindak pidana perpajakan dengan perincian dalam tabel 3 sebagai berikut :

**Tabel 3. Penyelesaian Kasus Tindak Pidana Perpajakan 2007 - 2009**

No.	Tahun	Jumlah Kasus	Kerugian Negara (milyar rupiah)	Telah Divonis	Kerugian Negara + Denda (milyar rupiah)
1	2007	17	514	8	106
2	2008	35	1540	13	578
3	2009	37	489	17	921

Sumber : Direktorat Jenderal Pajak, siaran pers Januari 2010

Disamping upaya-upaya perlawanan terhadap pajak yang dilakukan secara aktif tersebut, masih banyak terdapat pihak yang melakukan pengemplangan pajak ( tidak mau membayar pajak ) meski tagihan pajaknya sangat besar. Terdapat juga pihak-pihak yang secara ekonomis sudah wajib menjadi wajib pajak, namun tidak mau atau enggan mendaftarkan diri ke KPP untuk dikukuhkan sebagai wajib pajak.

<sup>21</sup> Laporan Tahunan DJP 2008

Sebagai contoh, beberapa waktu yang lalu, masyarakat dibuat terkejut dengan laporan Direktur Jenderal Pajak dalam Rapat Dengar Pendapat dengan Anggota Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat RI pada tanggal 28 Januari 2010 terkait dengan besarnya tunggakan pajak yang dilakukan 100 penunggak pajak terbesar di Indonesia<sup>22</sup>. Jumlah total tunggakan pajak yang mencapai Rp.51 Triliun Rupiah dengan Rp.17.5 Triliun berasal dari 100 penunggak pajak terbesar tentu bukan jumlah yang sedikit. Masyarakat dibuat terkejut dengan laporan yang menunjukkan bahwa dari 100 penunggak pajak tersebut terdapat wajib pajak Badan Usaha Milik Negara (BUMN), perusahaan terkemuka yang dimiliki oleh tokoh-tokoh politik nasional dan juga perusahaan swasta lainnya baik yang berbentuk terbuka maupun tertutup. Dalam rapat tersebut kemudian disepakati dibentuknya Panitia Kerja (Panja) masalah perpajakan yang menangani kasus tunggakan pajak yang berpotensi merugikan negara.

Hal lain yang menarik perhatian masyarakat adalah diungkapnya data anggota parlemen yang belum memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak. Sebanyak 113 anggota DPR dan 23 anggota DPD ternyata belum memiliki NPWP. Kondisi ini membuat miris karena wakil rakyat yang seyogyanya menjadi contoh dan teladan bagi masyarakat, ternyata belum taat dan patuh terhadap kewajiban pajak.

Harus diakui bahwa tidak semua permasalahan perlawanan terhadap pajak dilakukan oleh pihak wajib pajak, terdapat juga kelemahan sistem pengawasan dan penegakan hukum yang dilakukan Ditjen Pajak terhadap petugas pajak yang melakukan tindakan tercela dengan melakukan penggelapan, menjadi makelar kasus, dan mafia perpajakan dengan tujuan untuk memperkaya diri sendiri maupun kelompoknya. Beberapa kasus belakangan ini yang sangat santer diberitakan terkait mafia pajak yang melibatkan oknum jaksa, polisi dan juga petugas pajak bernama Gayus Tambunan (GT) yang diketahui memiliki rekening lebih dari 25 Milyar Rupiah yang diduga berasal dari kejahatan pajak dan korupsi. Tersangka GT yang sempat kabur ke Singapura pada akhirnya menyerahkan diri ke pihak Polri dan kini kasusnya sedang dilakukan penyidikan. Selain itu juga terdapat kasus oknum mantan pejabat pajak berinisial BA (Bahasyim Assifie) yang kini berkantor di Bappenas. Tersangka BA diduga melakukan pencucian

<sup>22</sup> <http://www.antara.co.id/berita/1264695953/dpr-bentuk-panja-bahas-tunggakan-pajak>

uang, penggelapan pajak dan korupsi karena dalam rekeningnya terdapat dana puluhan milyar rupiah, suatu nilai fantastis di luar kewajaran penghasilan petugas pajak. BA saat ini sedang menjalani pemeriksaan di Mapolda Metro Jaya.<sup>23</sup> Menurut keterangan Dirjen Pajak, Moh. Tjiptardjo, hingga akhir tahun 2009, terdapat 516 petugas pajak yang dijatuhi sanksi mulai dari tingkat ringan hingga tingkat berat (pemberhentian tidak dengan hormat) karena melakukan pelanggaran disiplin PNS.<sup>24</sup>

Upaya Ditjen Pajak untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut dilakukan baik secara pro aktif, edukatif, persuasif hingga yang bersifat represif. Pengawasan kepatuhan dan penegakan hukum dalam bidang perpajakan menjadi hal yang sangat penting mengingat Direktorat Jenderal Pajak mengemban misi dan tanggung jawab yang besar dalam membuat kebijakan, menghimpun dan mengadministrasikan perpajakan secara nasional.

Untuk mendukung upaya pengawasan kepatuhan dan penegakan hukum perpajakan, sesuai dengan rencana strategis 2008-2012, DJP menetapkan empat tujuan strategis beserta sarannya sebagai arah dalam mengambil kebijakan sebagaimana dituangkan sebagai berikut<sup>25</sup> :

1. Peningkatan pelayanan perpajakan dengan sasaran yang ingin dicapai yaitu meningkatkan kualitas pelayanan, efektivitas penyuluhan dan efektivitas kehumasan.
2. Peningkatan kepatuhan wajib pajak, dengan sarannya yaitu mengefektifkan pengawasan wajib pajak non filer, meningkatkan kepatuhan wajib pajak melalui pembetulan SPT, mengoptimalkan pelaksanaan penagihan dan kegiatan intelijen perpajakan, dan meningkatkan efektivitas pemeriksaan dan penyidikan.
3. Peningkatan efektivitas dan efisiensi organisasi melalui reformasi dan modernisasi yang memiliki sasaran untuk melaksanakan reformasi kebijakan, proses bisnis, dan organisasi, melaksanakan

<sup>23</sup> diberitakan oleh hampir semua media baik cetak maupun elektronik di Indonesia pada awal bulan April 2010

<sup>24</sup> Siaran Pers Direktur Jenderal Pajak tanggal 4 Januari 2010.

<sup>25</sup> Laporan Tahunan DJP Tahun 2008

modernisasi teknologi informasi dan komunikasi, dan mengoptimalkan pengelolaan anggaran.

4. Peningkatan profesionalisme dan integritas sumber daya manusia, memiliki sasaran untuk mengembangkan sistem manajemen sumber daya manusia (SDM) berbasis kinerja dan kompetensi, serta meningkatkan pembinaan dan pengawasan SDM.

Keempat tujuan strategis yang dijabarkan di atas mengarah pada pencapaian tujuan eksternal dan internal. Tujuan eksternal mengarahkan segenap perhatian kepada wajib pajak, sedangkan tujuan internal mengarahkan kepada pengembangan sumber daya manusia.

Pasca di undangkannya UU Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), upaya pengawasan kepatuhan dan penegakan hukum pajak (*law enforcement*) yang dijalankan Ditjen Pajak memasuki babak baru dengan menggunakan perangkat intelijen dalam melakukan penggalan dan pengumpulan informasi terkait perpajakan. Informasi menjadi hal yang sangat vital bagi Ditjen Pajak dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya mengingat sistem pemungutan pajak di Indonesia sejak tahun 1983 berubah dari sistem *official assessment* menjadi *self assessment*.<sup>26</sup>

Selama ini Ditjen Pajak telah bekerjasama dengan berbagai instansi pemerintah, lembaga, asosiasi, dan pihak lain untuk membangun suatu bank data terkait perpajakan. Data tersebut kemudian diintegrasikan dalam Sistem Informasi Perpajakan (SIP) yang dimiliki Ditjen Pajak, namun berdasarkan penelitian Imam Santosa (2001), data SIP ternyata belum dapat di andalkan validitas dan keakurasiannya untuk mendukung tugas Ditjen Pajak dalam bidang pemeriksaan.<sup>27</sup> Beberapa kondisi tersebut menjadi latar belakang penggunaan fungsi intelijen dalam mendukung tugas Ditjen Pajak.<sup>28</sup>

Berdasarkan ketentuan UU KUP tahun 2007 tersebut di atas maka Direktorat Jenderal Pajak diberi amanat untuk membentuk suatu unit intelijen yang

<sup>26</sup> Berdasarkan UU KUP No.6 tahun 1983, Wajib Pajak diberi kepercayaan penuh oleh negara untuk menghitung, membayar dan melaporkan sendiri pajaknya yang terutang. Ditjen Pajak hanya melakukan koreksi apabila memiliki data atau informasi yang menyatakan pelaporan pajak WP terdapat ketidakbenaran.

<sup>27</sup> Imam Santosa, Tesis *Analisis Peran Sistem Informasi Perpajakan Dalam Pemeriksaan Pajak*, 2001. Universitas Indonesia

<sup>28</sup> Paparan Direktur Intelijen dan Penyidikan dalam Diklat Intelijen tahun 2007.

berwenang melakukan kegiatan intelijen perpajakan dengan tujuan untuk menghasilkan produk intelijen yang dapat memberikan masukan kepada pejabat pengambil keputusan guna memaksimalkan penerimaan negara dan identifikasi tindak pidana perpajakan<sup>29</sup>.

Kegiatan intelijen perpajakan<sup>30</sup> sendiri dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan secara rahasia dan tertutup oleh petugas intelijen perpajakan untuk mengumpulkan, mengolah, menganalisis, mengembangkan, dan melaporkan data dan/atau informasi sehubungan dengan terjadinya suatu peristiwa yang diperkirakan berkaitan dengan pemenuhan kewajiban perpajakan wajib pajak dan /atau tindak pidana di bidang perpajakan.

Kegiatan intelijen perpajakan meliputi :

- a. Penghimpunan data dan atau informasi dalam rangka melengkapi data atau informasi yang berkaitan dengan perpajakan sehubungan dengan pelaksanaan kewajiban perpajakan wajib pajak ( sesuai pasal 35 A UU KUP)
- b. Pengembangan dan analisis IDLP yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang perpajakan ( sesuai pasal 43 A UU KUP)

Sebagai organisasi intelijen yang bersifat klandestin (rahasia), sudah seharusnya unit intelijen pajak juga terikat dengan fungsi, metode, elemen dan tujuan dibentuknya unit intelijen yang secara umum berlaku pada organisasi intelijen di seluruh dunia, yang membedakan hanya bidang tugas dan ruang lingkup organisasinya. Sesuai dengan namanya sebagai unit intelijen pajak, tentu ruang lingkup dan bidang tugasnya dalam bidang perpajakan.

Dalam kurun waktu yang relatif singkat sejak dibentuknya unit intelijen pajak, sekitar tiga tahun (2007-2009), berdasarkan data penyelesaian tindak pidana perpajakan sebagaimana telah disebutkan dalam tabel 3 diatas, beberapa kasus memang telah berhasil ditangani, akan tetapi masih terdapat banyak permasalahan dalam pengawasan kepatuhan dan penegakan hukum di bidang perpajakan yang

<sup>29</sup> Modul diklat intelijen pajak DJP tahun 2008

<sup>30</sup> Modul Diklat Pengamatan Nasional Tahun 2009

menjadi pekerjaan rumah yang belum diselesaikan oleh unit intelijen pajak. Maraknya praktik penghindaran, pengelakan, maupun pengemplangan pajak yang masih belum terselesaikan, semakin diperparah dengan merosotnya citra aparat perpajakan karena terungkapnya oknum pegawai pajak yang melakukan tindakan tercela. Kondisi ini tentu saja menimbulkan suatu pertanyaan di masyarakat, bagaimanakah kinerja unit intelijen pajak sehingga berbagai kasus-kasus tersebut tidak dapat ditangani?.

Apabila melihat ketentuan UU KUP yang memberikan payung hukum atas kegiatan intelijen di Direktorat Jenderal Pajak sepintas terlihat bahwa aturan tersebut sangat terbatas pada kegiatan intelijen dalam hal pengumpulan data dan informasi dalam rangka pemenuhan kewajiban perpajakan dan juga pengungkapan tindak pidana perpajakan. Kondisi ini menjadi menarik untuk dikaji lebih mendalam untuk mengetahui apakah aturan tersebut menjadi sebuah pembatas terhadap kinerja intelijen pajak sehingga masih terdapat banyak permasalahan perpajakan yang belum terselesaikan sedangkan menurut logika umum, fungsi intelijen seharusnya bisa menjawab semua permasalahan perpajakan tersebut.

Hal tersebut juga menarik perhatian peneliti terhadap keberadaan dinas intelijen pajak dalam menjalankan fungsinya untuk memberikan dukungan dalam bidang pengawasan kepatuhan dan penegakan hukum dalam bidang perpajakan.

Sebagaimana dituliskan oleh Sherman Kent, Intelijen dapat dilihat dari tiga hal, yakni intelijen sebagai pengetahuan, sebagai organisasi maupun sebagai aktivitas<sup>31</sup>. Dari sisi aktivitasnya, secara universal, Intelijen melakukan tiga fungsi, yakni penyelidikan, pengamanan dan penggalangan<sup>32</sup>.

Atas dasar hal tersebutlah peneliti ingin melakukan penelitian mengenai organisasi, aktivitas dan produk intelijen pajak dan melakukan analisis apakah intelijen pajak dalam menjalankan fungsinya sesuai dengan fungsi yang dijalankan secara universal oleh organisasi intelijen di seluruh dunia serta mengetahui kendala maupun hambatan yang dihadapi oleh dinas intelijen pajak di Indonesia.

---

<sup>31</sup> Kent, Sherman, *Strategic Intelligence, For American World Policy*, Archon Books, Hamden Connecticut, 1965

<sup>32</sup> Jono Hatmodjo, *Intelijen Sebagai Ilmu*, Balai Pustaka, Jakarta, 2003. hal.3



## **1.2. RUMUSAN MASALAH**

Dari uraian latar belakang masalah di atas, rumusan permasalahan yang berusaha dijawab dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimanakah kebijakan penggunaan intelijen dalam mendukung tugas Direktorat Jenderal Pajak ?
- 2) Bagaimanakah dinas intelijen pajak di Indonesia dalam menjalankan fungsinya ?
- 3) Apakah tujuan pembentukan dinas intelijen pajak di Indonesia sejauh ini sudah tercapai ?
- 4) Bagaimanakah sistem pengawasan terhadap dinas intelijen pajak di Indonesia ?

## **1.3. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan Penelitian yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

- 1) Menganalisis kebijakan penggunaan intelijen untuk mendukung tugas Direktorat Jenderal Pajak.
- 2) Mengetahui dan menganalisis dinas intelijen pajak di Indonesia dalam menjalankan fungsinya.
- 3) Mengetahui dan menganalisis tujuan serta tingkat pencapaian dibentuknya dinas intelijen pajak di Indonesia.
- 4) Mengetahui dan menganalisis sistem pengawasan dinas intelijen pajak di Indonesia.

#### **1.4. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Bagi peneliti, penelitian ini merupakan sarana untuk menerapkan dan menganalisis antara teori-teori yang didapat dan membandingkannya dengan keadaan riil di lapangan;
- 2) Bagi pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pajak, hasil penelitian ini semoga dapat menjadi masukan dalam mengambil suatu kebijakan terutama mengenai pengawasan kepatuhan dan penegakan hukum perpajakan terutama menyangkut masalah aktivitas intelijen pajak;
- 3) Bagi masyarakat luas, hasil penelitian ini dapat memberikan suatu gambaran, pemikiran maupun wacana mengenai upaya penegakan hukum pajak terutama aktivitas intelijen pajak yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak;
- 4) Bagi ilmu pengetahuan, semoga hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangsih bagi ilmu pengetahuan, membuat suatu wacana baru, melengkapi penelitian-penelitian yang sudah ada ataupun landasan bagi penelitian maupun kajian lebih lanjut mengenai masalah aktivitas intelijen pajak di Indonesia.

#### **1.5. SIGNIFIKANSI PENELITIAN**

##### **1. Signifikansi Akademis**

Signifikansi akademis yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah agar dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan terutama dalam bidang intelijen. Penelitian ini menunjukkan bahwa fungsi-fungsi intelijen dapat digunakan untuk mengungkap maraknya praktik-praktik penghindaran, pengelakan, maupun pelalaian pajak yang semakin berkembang. Peran dinas intelijen dituntut untuk dinamis dan mutakhir untuk mengantisipasi berbagai ancaman bukan saja dalam kondisi saat ini namun jauh lebih penting adalah kondisi ancaman di masa mendatang.

Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi penelitian pendahuluan bagi penelitian-penelitian berikutnya yang akan menganalisis lebih jauh mengenai peran taktis dan strategis unit intelijen terutama dalam bidang perpajakan. Dengan demikian akan dihasilkan suatu hasil penelitian yang berkesinambungan tentang penggunaan intelijen dalam bidang perpajakan yang bersifat komprehensif

## 2. Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah terutama Direktorat Jenderal Pajak mengenai pentingnya peran strategis dari dinas intelijen pajak dalam mengenali, mengantisipasi, dan memberikan informasi lebih dini terhadap berbagai bentuk ancaman, hambatan dan gangguan yang mungkin terjadi dalam upaya pemungutan pajak. Maksimalisasi fungsi-fungsi intelijen di Direktorat Jenderal Pajak seyogyanya dapat diarahkan untuk menjawab berbagai berbagai tuntutan dan masukan dari masyarakat mengenai praktik-praktik penghindaran, pengelakan, dan pelalaian pajak yang terjadi secara terus-menerus dan terkesan di masyarakat tidak ada upaya serius dari Ditjen Pajak untuk menanganinya.

Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi unsur pemimpin di Direktorat Jenderal Pajak maupun di Kementerian Keuangan agar dapat merumuskan kebijakan yang memberikan ruang lingkup yang lebih luas bagi dinas intelijen pajak agar tidak hanya berperan secara taktis namun juga strategis. Dengan kebijakan yang lebih luas tersebut diharapkan dinas intelijen pajak dapat memberikan kontribusi yang lebih strategis bagi pembuat kebijakan terutama di bidang keuangan dan perpajakan. Dengan hal ini juga diharapkan agar dinas intelijen pajak dapat menjadi pusat unggulan bagi intelijen dalam bidang pajak, ekonomi, dan keuangan atau *Center of Excellence for Taxes, Financial, and Economic Intelligence* yang memiliki kapabilitas, kredibilitas tinggi, dan juga disegani dalam komunitas intelijen nasional maupun internasional dan juga di masyarakat.

## **1.6. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS**

Penulisan tesis ini akan diuraikan secara sistematis dalam beberapa bab dan sub-bab, dengan susunan sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini peneliti akan menguraikan mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan tesis

### **BAB II : TINJAUAN LITERATUR**

Pada bab ini peneliti akan menguraikan teori-teori yang menjadi landasan dari penelitian yang diambil dari sejumlah literatur yang sesuai dengan tema penelitian tesis serta penelitian-penelitian sejenis dan terkait yang dilakukan sebelumnya

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini peneliti akan menguraikan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini, antara lain : jenis penelitian, pendekatan penelitian, alasan pemilihan objek penelitian, metode pengumpulan data serta batasan penelitian

### **BAB IV : INTELIJEN DIREKTORAT JENDERAL PAJAK**

Pada bab ini peneliti akan menguraikan penjelasan mengenai keberadaan intelijen dalam mendukung tugas Direktorat Jenderal Pajak dalam bidang pengawasan kepatuhan wajib pajak dan penegakan hukum dalam bidang perpajakan.

Bab IV akan terdiri dari enam sub-bab , yaitu :

1. Kebijakan Intelijen Pajak
2. Organisasi Intelijen Pajak
3. Aktivitas Intelijen Pajak
4. Produk Intelijen Pajak

5. Tujuan Intelijen Pajak
6. Pengawasan Intelijen Pajak

#### **BAB V : ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini peneliti akan menganalisis dan membahas keberadaan intelijen dalam mendukung tugas Direktorat Jenderal Pajak dalam bidang pengawasan kepatuhan wajib pajak dan penegakan hukum dalam bidang perpajakan.

Bab V akan terdiri dari enam sub-bab , yaitu :

1. Analisis Kebijakan Intelijen Pajak
2. Analisis Organisasi Intelijen Pajak
3. Analisis Aktivitas Intelijen Pajak
4. Analisis Produk Intelijen Pajak
5. Analisis Tujuan Intelijen Pajak
6. Analisis Pengawasan Intelijen Pajak

#### **BAB VI : SIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini peneliti akan menarik simpulan berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang merupakan jawaban atas pertanyaan penelitian sebagaimana dirumuskan dalam perumusan masalah. Disamping itu peneliti juga akan mencoba memberikan saran – saran perbaikan atas kelemahan-kelemahan yang ada.

Bab VI akan diuraikan dalam dua sub-bab, yaitu :

1. Simpulan
2. Saran

## BAB II TINJAUAN LITERATUR

### 2.1. KONSEP DAN LANDASAN TEORI

#### 2.1.1 Review Literatur

Review literatur yang dilakukan peneliti berupaya untuk mengeksplorasi penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya yang terkait dan relevan dengan penelitian dalam tesis ini. Penelitian – penelitian yang pernah dilakukan yang secara khusus membahas mengenai intelijen pajak belum pernah peneliti temukan. Akan tetapi terdapat penelitian yang berkaitan dengan upaya penggunaan intelijen untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum pajak dan juga penelitian terkait wacana pemidanaan bagi pelaku *transfer pricing* di Indonesia. Penelitian tesis ini juga menggunakan pendekatan analogi untuk membandingkan fungsi intelijen yang dilakukan oleh dinas intelijen secara universal dan membandingkan penerapannya oleh dinas intelijen pajak di Indonesia.

Beberapa penelitian terdahulu yang melandasi penelitian ini terutama atas penelitian disertasi yang dilakukan oleh Ning Rahayu dengan judul Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk *Subsidiary company* (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti *Tax Avoidance* tahun 2008. Penelitian ini menguraikan mengenai skema-skema penghindaran pajak yang banyak dilakukan PT. PMA di Indonesia. Skema tersebut antara lain *Transfer Pricing, Tax Heavens Countries, Thin Capitalization, Controlled Foreign Corporation*, maupun *Treaty Shopping*. Dari penelitian tersebut juga diketahui bahwa kebijakan pemerintah dalam hal ini Ditjen Pajak ternyata tidak memadai dalam menangkal praktik penghindaran pajak oleh perusahaan PMA di Indonesia.

Penelitian terkait informasi perpajakan dilakukan oleh Imam Santosa dalam tesisnya yang berjudul Analisis Peran Sistem Informasi Perpajakan Dalam Pemeriksaan Pajak, tahun 2001. Dalam penelitiannya Imam Santosa menganalisis peran dari Sistem Informasi Perpajakan, yakni suatu sistem informasi yang

berisikan data identitas, pemenuhan kewajiban perpajakan wajib pajak dan juga integrasi dari bank data yang dimiliki Ditjen Pajak. Dari penelitian tersebut diketahui bahwa data SIP belum dapat diandalkan validitas dan keakurasiannya dalam pelaksanaan pemeriksaan pemenuhan kewajiban wajib pajak.

Penelitian lain terkait perlawanan pajak berbentuk pengelakan pajak (*tax evasion*) dilakukan oleh Jumades Sahery dalam tesisnya yang berjudul *Penyidikan Pajak Sebagai Upaya Tegas Penegakan Hukum Di Bidang Tindak Pidana Perpajakan*, tahun 2004. Dalam penelitian tersebut, Jumades menganalisis dampak positif pelaksanaan penyidikan pajak sebagai suatu *shock therapy* kepada Wajib Pajak agar tidak mencoba melakukan tindak pidana perpajakan. Penyidikan pajak juga diharapkan membuat efek jera kepada pelaku tindak pidana pajak agar tidak mengulangnya lagi.

Terdapat juga penelitian yang dilakukan oleh Mart Tri Pola Sitanggang dalam tesisnya yang berjudul *Model Hubungan Kausal Kesadaran Wajib Pajak Badan : Modernisasi Sistem Administrasi Perpajakan dan Tindakan Penegakan Hukum di Bidang Perpajakan Dan Pengaruhnya Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak*, tahun 2009. Dalam penelitian tersebut dapat diketahui beberapa hal yakni, kesadaran wajib pajak tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap kepatuhan wajib pajak, modernisasi administrasi pajak tidak berpengaruh signifikan pada kepatuhan wajib pajak badan pada KPP Pratama namun berpengaruh signifikan terhadap wajib pajak badan KPP Madya. Hal ini disebabkan karena kualitas pelayanan KPP Madya lebih baik dari KPP Pratama. Hasil utama dalam penelitian tersebut adalah bahwa tindakan penegakan hukum di bidang perpajakan menjadi faktor yang berpengaruh signifikan dan kuat terhadap kepatuhan wajib pajak badan.

Penelitian mengenai intelijen di Indonesia dilakukan oleh Richard Tanter dalam disertasinya di Monash University, Australia yang berjudul *Intelligence Agencies and Third World Militarization : A Case Study of Indonesia 1966-1989* pada tahun 1991. Dalam disertasinya, Richard Tanter menganalisis kondisi badan-badan intelijen di Indonesia pada masa 1966-1989. Tanter menjelaskan bahwa sistem politik dan pemerintahan Indonesia di masa tersebut bersifat totaliter dengan kekuasaan militer di berbagai sektor terutama keamanan termasuk di

dalam badan intelijen. Badan intelijen di Indonesia pada masa tersebut memiliki empat peran yakni pengawasan, intervensi politik, manajemen ideologi dan melakukan teror terhadap warga negaranya. Keempat peran tersebut dilakukan oleh badan intelijen Indonesia dalam menyelesaikan berbagai permasalahan antara lain kasus Timor – Timur, Irian Jaya, Gerakan Islam Radikal maupun penanganan eks tahanan politik ( komunis PKI ).

Penelitian lain yang berkaitan dengan kegiatan intelijen pajak dituliskan oleh Eko Cahyadi dalam tesisnya yang berjudul *Peran Intelijen dalam Peningkatan Pengawasan Pajak dan Penegakan Hukum Perpajakan Direktorat Jenderal Pajak*, tahun 2006. Dalam tesis tersebut diuraikan mengenai keterbatasan data yang dimiliki DJP serta kurangnya kemampuan analisis mengenai kegiatan ekonomi bawah tanah untuk dapat meningkatkan potensi penerimaan pajak. Peran intelijen sangat diperlukan untuk mengumpulkan dan menganalisis data melalui pendekatan-pendekatan intelijen yang bersifat rahasia. Analisis yang diuraikan Eko Cahyadi menitikberatkan penggunaan analisis SWOT untuk melihat peran intelijen dalam mengawasi kepatuhan wajib pajak dan menegakan hukum pajak di Indonesia secara umum.

Wilhelmus Sodi Manuk melakukan penelitian intelijen dalam tesisnya yang berjudul *Analisis Stratejik Intelijen Terkait Penanggulangan Transfer Pricing Melalui Wacana Kebijakan Kriminal (2009)*. Penelitian yang dilakukan Wilhelmus menitikberatkan pada upaya untuk membuat suatu regulasi yang bersifat pidana bagi pelaku *transfer pricing* sehingga aparat yang berwenang dapat melakukan tindakan terhadap kegiatan *transfer pricing* yang merugikan negara dari sektor pajak.

Penelitian terkait penggunaan analogi telah dilakukan dan digunakan oleh Giovanni Gavetti, Daniel A Levinthal dan Jan W Rivkin pada tahun 2005 dengan penelitian mereka *Strategy Making In Novel and Complex Worlds : The Power of Analogy* . Dalam penelitian tersebut mereka melakukan penelitian pembuatan strategi yang dilakukan para manajer dalam suatu perusahaan dengan menggunakan pendekatan analogi. Mereka menggunakan suatu model dengan permasalahan yang dihadapi oleh perusahaan dan mereka dapat dengan bebas melakukan percobaan terhadap model tersebut hingga didapat pilihan-pilihan



solusi yang tepat atas permasalahan yang diujicobakan. Dari solusi yang didapat untuk model tersebut, para manajer dapat mencoba membuat strategi pada permasalahan nyata yang dihadapi perusahaan. Apabila para manajer dengan sungguh-sungguh melakukan percobaan tersebut pada model, maka pilihan pengambilan strategi dapat lebih terarah dan terukur untuk menghindari kegagalan yang bersifat fatal.

Kaitannya dengan penelitian tesis ini adalah, para pejabat pengambil keputusan di bidang intelijen pajak dapat melakukan analogi yang sama dengan menggunakan model dengan permasalahan organisasi intelijen yang telah ada. Hasil percobaan dan penelitian tersebut dapat diaplikasikan pada kebijakan intelijen pajak sehingga pengambilan kebijakan intelijen dapat lebih terarah dan terukur dan terhindar dari kesalahan yang bersifat fatal.

## **2.1.2 Tinjauan Pustaka**

Studi literatur dibawah ini berupaya mengeksplorasi teori-teori yang relevan dan menjadi landasan maupun acuan atas fenomena yang diteliti .

### **2.1.2.1 Teori Kebijakan Publik**

Kebijakan penggunaan intelijen di Direktorat Jenderal Pajak merupakan salah satu dari kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah. Kebijakan tersebut dikeluarkan pemerintah sebagai upaya untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam mengawasi kepatuhan wajib pajak dan untuk menegakan hukum di bidang perpajakan. Dalam kerangka yang lebih strategis, kebijakan publik tersebut dikeluarkan pemerintah agar upaya penghimpunan penerimaan negara dari sektor pajak dapat terlaksana dengan baik sehingga pembangunan nasional dapat berjalan dengan lancar.

Chaizi Nasucha mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang dituangkan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap

dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan pengambilan suatu kebijakan agar terdapat tata hubungan sosial yang harmonis.<sup>33</sup>

Istilah kebijakan publik itu sendiri biasanya selalu dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab melayani segala kepentingan umum. Kebijakan Publik (*public policy*) dikeluarkan pemerintah baik dari masalah-masalah yang vital seperti pengalokasian anggaran, sistem pertahanan negara sampai dengan masalah-masalah yang kurang vital seperti pelarangan merokok di tempat umum ataupun kewajiban menggunakan penutup kepala (helm) yang berstandar SNI (Standar Nasional Indonesia).

Ada berbagai definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli. Berbagai definisi kebijakan publik tersebut oleh Leslie A. Pal (1987) dalam Joko Widodo (2008) dikategorikan menjadi dua macam. Kategori pertama, definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama sebagai kunci kriteria kebijakan. Kategori kedua, lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah berkaitan dengan pemerintah tersebut.<sup>34</sup>

Definisi kebijakan publik yang termasuk dalam kategori pertama antara lain dikemukakan oleh Thomas R. Dye (1981) yang menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government choose to do or not to do*)<sup>35</sup>. Dalam pengertian seperti ini, maka pusat perhatian dari *public policy* tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Justru dengan apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah itu mempunyai dampak yang cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Dengan demikian, tindakan tidak melakukan apa-apa merupakan *policy* yang diambil pemerintah. Sebagaimana *policy* itu dapat dilakukan pemerintah dengan melakukan tindakan-tindakan<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Chaizi Nasucha, *Reformasi Administrasi Publik – Teori dan Praktik*, Jakarta : PT. Grasindo, 2004. hal.37.

<sup>34</sup> Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, Malang : Bayumedia Publishing, 2008. hal. 10.

<sup>35</sup> Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall, 2006

<sup>36</sup> Miftah Thoha., *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group. 2008. hal.108

Namun demikian, menurut Ning Rahayu (2008), batasan yang diberikan Thomas Dye tersebut tidak cukup memberi pembedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Definisi kebijakan publik yang termasuk dalam kategori kedua antara lain diberikan oleh James E. Anderson (1979) dalam Budi Winarno (2002) yang menyatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Menurut Ning Rahayu (2008) konsep kebijakan yang dikemukakan oleh James Anderson memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep tersebut juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan diantara alternatif yang ada.

Anderson dalam Islamy (1994) juga mengemukakan elemen-elemen yang terkandung dalam kebijakan publik yang mencakup hal-hal sebagai berikut :

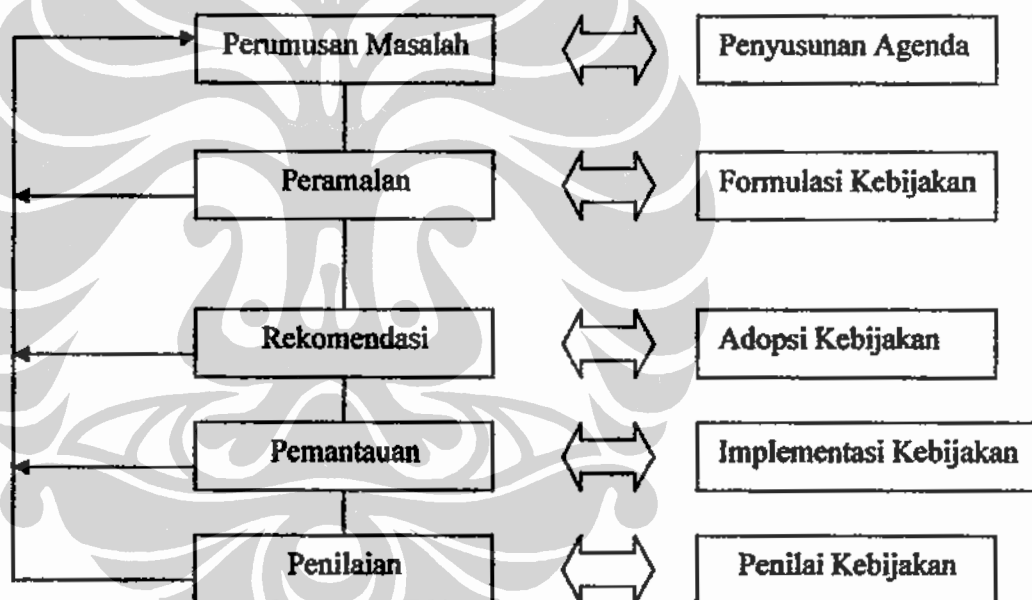
- 1) Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau orientasi pada tujuan tertentu
- 2) Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
- 3) Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan pemerintah
- 4) Kebijakan publik bersifat positif ( merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu ) dan bersifat negatif ( keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu )
- 5) Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif)

Selanjutnya, Ning Rahayu (2008) juga menyatakan bahwa kebijakan pemerintah merupakan kebijakan yang resmi dan mempunyai kewenangan yang memaksa masyarakat untuk mematuhi. Suatu kebijakan publik biasanya tidak spesifik dan sempit, akan tetapi luas dan berada pada strata strategis. Kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus dibawahnya.<sup>37</sup> Dengan kata lain istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah dan perilaku negara pada

<sup>37</sup> Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik* ( Jakarta, 2002), hal.23

umumnya. Kebijakan dituangkan dalam berbagai macam peraturan, sehingga kajian kebijakan pada hakekatnya merupakan kajian terhadap peraturan perundang-undangan.<sup>38</sup>

Dalam merumuskan suatu kebijakan publik, terdapat serangkaian proses kegiatan yang saling bertautan dan selalu berulang-ulang sehingga dapat juga disebut sebagai siklus pembuatan kebijakan. Menurut William N. Dunn (2000) proses pembuatan kebijakan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu sebagai berikut : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.<sup>39</sup>



**Gambar 1. Proses Pembuatan Kebijakan**

Kebijakan publik sangat banyak dan beragam jenisnya, namun demikian Riant Nugroho D (2006) mengelompokkan berbagai jenis kebijakan publik menjadi tiga kelompok yang sederhana. Rentetan kebijakan publik tersebut adalah<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Solihin A. Wahab. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan* (Jakarta, 1991) hal.13

<sup>39</sup> Dunn, N. William, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2000. hal.22-25

<sup>40</sup> Riant Nugroho D., *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang* ( Jakarta, 2006) hal.31

- 1) Kebijakan Publik yang bersifat makro atau umum atau mendasar, yaitu : UUD 1945, Undang-Undang/ Perppu, Peraturan Pemerintah, Perpres dan Perda
- 2) Kebijakan Publik yang bersifat meso atau menengah atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur/Walikota/Bupati. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar menteri, gubernur, walikota atau bupati.
- 3) Kebijakan Publik yang bersifat mikro adalah kebijakan publik yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuknya dapat berupa peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah menteri, gubernur, walikota atau bupati.

Institusi-institusi pemerintah adalah institusi pembuat kebijakan-kebijakan, sekaligus juga institusi pelaksana kebijakan. Adapun kebijakan yang dibuat oleh institusi-institusi pemerintah tersebut adalah bersumber pada masalah-masalah yang tumbuh dalam masyarakat luas. Tidak semua masalah masyarakat bisa menjadi *public policy*. Hanya masalah-masalah yang dirasakan oleh masyarakat luas saja yang kemudian dibuatkan kebijakannya oleh institusi pemerintah. Jika kebijakan telah ditetapkan, maka persoalan yang timbul kemudian adalah bagaimana kebijakan tersebut dapat dilaksanakan. Hal ini berarti dibutuhkan sistem untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sistem ini pada umumnya dinamakan birokrasi, atau dapat pula disebut administrasi ( Thoha, 2008 ). Sebagai bagian dari suatu sistem, kebijakan publik mencakup hubungan timbal balik yang terjadi pada tiga unsur, yaitu : kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan.<sup>41</sup>

Menurut Antonius Tarigan (2006) dalam disertasi Doktor Ilmu Administrasi UI mengutip pendapat Anderson, Holt dan Winston (1979) sifat kebijakan ada tiga, yaitu: (i) Rasional. Sifat Rasional kebijakan mengacu kepada kemampuan dari pengambil kebijakan dalam memilih alternatif yang dianggap

<sup>41</sup> Rose , Richard, ed., *The Dynamics of Public Policy* (London, 1976) hal.2 dalam Ning Rahayu, "Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk *Subsidiary company* (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti Tax Avoidance", Disertasi Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta 2008

memberikan hasil yang optimal, (ii). Inkremental. Sifat inkremental kebijakan menunjukkan bahwa lingkungan sangat mempengaruhi kebijakan, sehingga pembuat kebijakan diharapkan dapat secara terus-menerus memformulasikan kembali masalah sesuai dengan informasi yang baru, dan (iii). *Emergence*. Sifat *emergence* kebijakan diperkenalkan oleh Amitai Etzioni (1973) yang disebut *mixed-scanning*. Dalam hal ini Etzioni menawarkan strategi penelusuran bauran dua alternatif kebijakan sebelumnya, yaitu rasional dan inkremental.<sup>42</sup> Etzioni berusaha untuk melakukan hibrida (gabungan kebaikan) antara sifat rasional dan inkremental dengan membedakan konteks pembuatan kebijakan menjadi lebih fleksibel. Sifat rasional akan lebih tepat digunakan untuk kebijakan yang bersifat luas (*high coverage scanning*) sedangkan sifat inkremental lebih sesuai untuk kebijakan yang bersifat mendetail (*truncated scanning*). Hal ini didasari atas pemikiran Etzioni yang melihat bahwa terdapat kekurangan dan kelebihan pada sifat rasional maupun inkremental, dengan hibrida dari keduanya cenderung akan menciptakan keseimbangan (*counter balance*). (Irfan Islamy, 2003: 70-76)

Terdapat berbagai faktor atau variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik. Menurut Ning Rahayu (2008) mengutip pendapat DL. Weimer dan AR Vining (1992), keberhasilan suatu kebijakan publik amat dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu *policy content* yang logis dan rasional, kerjasama dan dukungan *stakeholder* dalam melaksanakan kebijakan serta sumber daya yang terampil dan mempunyai komitmen dalam melaksanakan kebijakan merupakan faktor yang amat menentukan keberhasilan suatu kebijakan publik.<sup>43</sup>

Sedangkan menurut Edward III (1984) menyatakan bahwa terdapat empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan publik. Empat faktor atau variabel tersebut adalah

<sup>42</sup> Anderson, James E., Holt Rinehart and Windston, *Public Policy*, (New York, 1979 ) hal.9-13

<sup>43</sup> Weimer, DL and AR Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Engelwood Cliffs, New Jersey, 1992) hal.325-326

<sup>44</sup> Edward III, George C., *Implementing Public Policy*, Washington DC : Congressional Quarterly Press, 1984.

#### 1) Komunikasi

Komunikasi kebijakan merupakan suatu proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policymaker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Dalam hal ini komunikasi kebijakan harus memenuhi tiga dimensi, yakni transformasi, kejelasan, dan konsistensi.

#### 2) Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan juga harus didukung dengan sumber daya yang memadai. Sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, keuangan/anggaran, fasilitas/peralatan, serta informasi dan kewenangan.

#### 3) Disposisi

Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan

#### 4) Struktur Birokrasi

Implementasi kebijakan yang efektif harus didukung dengan struktur birokrasi yang efisien. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit yang ada dalam organisasi tersebut, dan sebagainya.

Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai implikasi atas implementasi kebijakan penggunaan fungsi intelijen dalam mendukung tugas Direktorat Jenderal Pajak dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum perpajakan terhadap wajib pajak terutama dilihat dari sifat, rentetan, maupun faktor-faktor yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan terhadap aktivitas dinas intelijen pajak.

Secara umum kebijakan mengenai intelijen pajak diatur dalam UU No.28/2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) sedangkan penjelasannya diatur dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri keuangan. Untuk pengaturan secara teknisnya diatur dalam Keputusan dan Peraturan Dirjen Pajak.

### 2.1.2.2. Teori Perlawanan Pajak

Upaya pemungutan pajak yang dilakukan oleh otoritas perpajakan pada umumnya akan mengalami upaya perlawanan yang dilakukan oleh masyarakat atau pihak wajib pajak. Perlawanan terhadap pajak adalah hambatan-hambatan yang ada atau terjadi dalam upaya pemungutan pajak sebagaimana definisi perlawanan terhadap pajak yang dikemukakan oleh Sulyar (2004) :

“Hambatan-hambatan baik yang disebabkan oleh kondisi negara dan rakyatnya maupun disebabkan oleh usaha-usaha wajib pajak yang disadari ataupun tidak, yang mempersulit pemasukan pajak sebagai sumber penerimaan negara”.

Perlawanan pajak pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua bagian<sup>45</sup>, yaitu :

#### a. Perlawanan Pasif

Erly Suandy menyatakan bahwa perlawanan pajak secara pasif berkaitan erat dengan keadaan sosial ekonomi masyarakat di negara yang bersangkutan. Pada umumnya masyarakat tidak melakukan suatu upaya yang sistematis dalam rangka menghambat penerimaan negara, tetapi lebih dikarenakan oleh kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat tersebut.<sup>46</sup>

Brotodihardjo (1958) telah memberikan pengertian perlawanan pasif terhadap pajak yang lebih lengkap yakni :

“ Perlawanan pasif terdiri dari hambatan-hambatan yang mempersukar pemungutan pajak dan yang erat hubungannya dengan struktur ekonomi suatu negara, dengan perkembangan intelektual dan moral penduduk, dan dengan teknik pemungutan pajak itu sendiri”.

<sup>45</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung : PT. Eresco, 1995. hal. 13

<sup>46</sup> Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Jakarta : Penerbit Salemba Empat, 2005. hal.23



Contohnya :

Kebiasaan masyarakat desa yang menyimpan uang di rumah atau membelikan emas perhiasan bukanlah karena mereka menghindari pengenaan pajak penghasilan atas bunga tabungan di bank, tetapi karena mereka belum terbiasa dengan sistem menabung di bank.

#### **b. Perlawanan Aktif**

Perlawanan aktif meliputi semua usaha dan perbuatan, yang secara langsung ditujukan terhadap fiskus dan bertujuan untuk menghindari pajak (Brotodihardjo, 1958). Erly Suandy (2005) menyatakan bahwa perlawanan pajak secara aktif merupakan serangkaian usaha yang dilakukan oleh wajib pajak untuk tidak membayar pajak atau mengurangi jumlah pajak yang seharusnya dibayar.

Perlawanan pajak secara aktif dapat dibagi menjadi <sup>47</sup>:

##### **1. Penghindaran diri dari pajak ( *tax avoidance* )**

Tujuan pendirian suatu perusahaan adalah untuk memperoleh keuntungan sebanyak-banyaknya dengan pengeluaran seminimal mungkin. Salah satu cara untuk memaksimalkan keuntungan perusahaan adalah dengan cara melakukan perencanaan pajak (*tax planning*) sehingga perusahaan dapat meminimalisasikan pembayaran pajak atau menangguhkan pengenaan pajak secara legal.

Bagi perusahaan multinasional, perencanaan pajak tentunya akan sangat dipertimbangkan sejak awal perencanaan untuk menjalankan operasi anak perusahaan di suatu negara. Gunadi (1997) mendefinisikan perencanaan pajak sebagai berikut :

<sup>47</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung : PT. Eresco, 1995. hal. 13

“Perencanaan pajak merupakan serangkaian proses atau tindakan yang dilakukan wajib pajak untuk merekayasa sumber-sumber penghasilan dan beban maupun transaksi lainnya dengan tujuan minimalisasi, penangguhan atau eliminasi beban pajak yang masih berada dalam kerangka peraturan perundang-undangan. Untuk mencapai tujuan dimaksud, pengusaha harus memanfaatkan semua pengurang, pengecualian, pembebasan, kemudahan, dan kredit yang disediakan oleh ketentuan maupun administrasi pajak”<sup>48</sup>

Perencanaan pajak yang dilakukan oleh wajib pajak dapat dilakukan dengan berbagai cara. Cara yang tidak melanggar peraturan perpajakan biasa dikenal sebagai *Tax Avoidance*. Beberapa pengertian *tax avoidance* diuraikan sebagai berikut:<sup>49</sup>

*“Tax avoidance is used to denote the reduction of tax liability through legal means. In an extended or pejorative sense, however, the term is also used to describe tax reductions achieved by artificial arrangements of personal or business affairs by taking advantage of loopholes and anomalies in the law”*

Erly Suandy (2005) mendefinisikan Penghindaran Pajak (*Tax Avoidance*) sebagai berikut:

“Penghindaran pajak adalah usaha pengurangan secara legal yang dilakukan dengan cara memanfaatkan ketentuan-ketentuan di bidang perpajakan secara optimal seperti, pengecualian dan pemotongan-pemotongan yang diperkenankan maupun manfaat hal-hal yang belum diatur dan kelemahan-kelemahan yang ada dalam peraturan perpajakan yang berlaku”.

<sup>48</sup> Gunadi, *Pajak Internasional*, Jakarta, 1997 hal 276

<sup>49</sup> Chelvaturai, S.I., *Tax Avoidance, Tax Evasion and The Underground Economy*, London : The Cata Experience, 1985, hal 5 dalam Ning Rahayu, “Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk Subsidiary company (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti Tax Avoidance”, Disertasi Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta 2008

Ernest R. Mortenson dalam Mohammad Zain mengatakan bahwa penghindaran pajak berkenaan dengan pengaturan sesuatu peristiwa sedemikian rupa untuk meminimalkan atau menghilangkan beban pajak dengan memperhatikan ada atau tidaknya akibat-akibat pajak yang ditimbulkannya.

Oleh karena itu, penghindaran pajak tidak merupakan pelanggaran atas perundang-undangan perpajakan atau secara etik tidak dianggap salah dalam rangka usaha wajib pajak untuk mengurangi, menghindari, meminimalkan atau meringankan beban pajak dengan cara-cara yang dimungkinkan oleh undang-undang pajak.<sup>50</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian penghindaran pajak yang dikemukakan diatas, terlihat bahwa penghindaran pajak atau bisa juga disebut perencanaan pajak merupakan tindakan yang benar-benar legal. Dalam hal ini sama sekali tidak ada suatu pelanggaran hukum yang dilakukan dan malahan sebaliknya akan diperoleh penghematan pajak dengan cara mengatur tindakan yang menghindarkan aplikasi pengenaan pajak melalui pengendalian fakta-fakta sedemikian rupa, sehingga terhindar dari pengenaan pajak yang lebih besar atau sama sekali tidak kena pajak.

Lebih lanjut lagi, menurut Darussalam dan Danny Septriadi (2009), di banyak negara, skema penghindaran pajak dapat dibedakan menjadi :

- a. Penghindaran pajak yang diperkenankan ( *acceptable tax avoidance* )
- b. Penghindaran pajak yang tidak diperkenankan ( *unacceptable tax avoidance* )

Antara suatu negara dengan negara lain bisa jadi saling berbeda pandangannya tentang skema apa saja yang dapat dikategorikan sebagai *acceptable tax avoidance* atau *unacceptable tax avoidance*. Dengan demikian,

---

<sup>50</sup> Mohammad Zain, Manajemen Perpajakan Edisi 3, Jakarta : Salemba Empat, 2008, hal.49-50

bisa saja suatu skema penghindaran pajak tertentu di suatu negara dikatakan sebagai penghindaran pajak yang tidak diperkenankan, tetapi di negara lain dikatakan sebagai penghindaran pajak yang diperkenankan.

Istilah lain yang sering dipergunakan untuk menyatakan penghindaran pajak yang tidak diperkenankan adalah *aggressive tax planning* dan istilah untuk penghindaran pajak yang diperkenankan adalah *defensive tax planning*.

Dalam buku-buku perpajakan, istilah *tax avoidance* biasanya diartikan sebagai suatu skema transaksi yang ditujukan untuk meminimalkan beban pajak dengan memanfaatkan kelemahan-kelemahan (*loophole*) ketentuan perpajakan suatu negara. Dengan demikian, banyak ahli pajak menyatakan skema tersebut sah-sah saja (*legal*) karena tidak melanggar ketentuan perpajakan.

Lebih lanjut, *The Asprey Committee of Australia*, seperti yang dikutip oleh Indrayagus Slamet menyatakan bahwa *tax avoidance* umumnya menyangkut perbuatan yang masih dalam koridor hukum tapi tidak berdasarkan "*bonafide* dan *adequate consideration*", atau berlawanan dengan maksud dari pembuat undang-undang (*the intention of parliament*).<sup>51</sup>

Beberapa bentuk penghindaran pajak yang sering ditemukan secara khusus di Indonesia dilakukan dalam skema-skema sebagai berikut<sup>52</sup> :

<sup>51</sup> Indrayagus Slamet, *Tax Planning, Tax Avoidance, dan Tax Evasion di Mata Perpajakan Indonesia*, Majalah *Inside Tax*, Edisi Perkenalan, September 2007, hal. 8.

<sup>52</sup> Ning Rahayu, "Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk *Subsidiary company* (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti *Tax Avoidance*", Jakarta 2008. Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI.

### 1) *Transfer Pricing*

Pengertian *Transfer Pricing* menurut Gunadi adalah jumlah harga atas penyerahan (*transfer*) barang atau imbalan atas penyerahan jasa yang telah disepakati oleh kedua belah pihak dalam transaksi bisnis maupun finansial.<sup>53</sup>

Mohammad Zain memberikan pengertian harga transfer sebagai harga yang diperhitungkan untuk pengendalian manajemen atas transfer barang dan jasa antar pusat pertanggungjawaban laba atau biaya, termasuk determinasi harga untuk barang, imbalan jasa, tingkat bunga pinjaman, beban atas persewaan dan metode pembayaran serta pengiriman uang.<sup>54</sup>

Bagi pemerintah praktek *transfer pricing* dapat menimbulkan distorsi dan kerugian bagi negara terutama apabila dilakukan oleh perusahaan PMA. Beberapa teknik *transfer pricing* yang biasanya dilakukan adalah pemberian harga dengan *mark up/down* atas *transfer* barang, pengutipan tarif imbalan atas penyerahan barang dan jasa, alokasi biaya bersama dan pembiayaan perusahaan sebagian besar dengan pinjaman (*thin capitalization*).

### 2) Pemanfaatan Negara *Tax Haven*

Definisi mengenai *tax haven* tidak dapat diberikan secara jelas, hal ini disebabkan karena perbedaan penafsiran *tax haven* sangat tergantung negara masing-masing sesuai kepentingan nasionalnya. Oleh karena tidak terdapat definisi resmi, *tax haven* hanya dapat dilihat dari kriteria<sup>55</sup> sebagai berikut:

<sup>53</sup> Gunadi, *Transfer Pricing, Suatu Tinjauan Akuntansi, Manajemen dan Pajak*, Jakarta :1994 hal 184.

<sup>54</sup> Mohammad Zain, *Manajemen Perpajakan Edisi ketiga*, Jakarta : Salemba Empat, 2008.

<sup>55</sup> Mohammad Zain, *Manajemen Perpajakan*, Edisi kedua, Jakarta : Salemba Empat, 2005 hal.328

- 1) tidak memungut pajak sama sekali atau tarif pajak yang kecil sekali
- 2) aturan kerahasiaan bank atau bisnis yang kaku dan ketat
- 3) terdapat fasilitas komunikasi modern untuk berkomunikasi tanpa hambatan
- 4) pengawasan yang longgar terhadap lalu lintas devisa termasuk deposito yang berasal dari negara asing baik perorangan maupun badan
- 5) adanya promosi yang menyatakan negara tersebut merupakan pusat keuangan yang baik dan terjamin.

Mohammad Zain juga memberikan beberapa contoh tipe negara-negara *tax haven* tersebut sebagai berikut<sup>56</sup> :

- a) Negara tanpa pungutan pajak penghasilan, seperti Bahama, Bermuda dan Cayman. Negara-negara ini tidak melakukan perjanjian penghindaran pajak berganda (P3B) dengan negara lain yang memerlukan informasi.
- b) Negara dengan tarif pajak rendah, seperti British Virgin Islands dan Netherland Antilles.
- c) Negara yang hanya memajaki penghasilan domestik ( dalam negeri ) dengan pengecualian tidak memajaki penghasilan yang bersumber dari luar negeri, seperti Hongkong, Liberia, dan Panama.

---

<sup>56</sup> Mohammad Zain, *Manajemen Perpajakan Edisi ketiga*, Jakarta : Salemba Empat, 2008.

- d) Negara yang memberikan perlakuan khusus, yang pada umumnya diperkirakan sama dengan perlakuan yang ada di negara-negara *tax haven*. Pada umumnya pemberian fasilitas tersebut bertujuan untuk mengembangkan pembangunan di daerah tertentu atau pengembangan industri di seluruh negara, misalnya Republik Irlandia dan Puerto Rico.

### 3) *Thin Capitalization*

*Thin capitalization* merupakan praktik untuk membiayai pendirian suatu anak atau cabang perusahaan lebih besar dengan utang berbunga daripada dengan modal saham<sup>57</sup>. Perusahaan induk lebih menyukai memberikan anak perusahaannya dengan utang yang berbunga. Hal ini disebabkan bunga pembayaran utang dapat digunakan untuk mengurangi penghasilan anak perusahaan.

### 4) *Treaty Shopping*

*Tax treaty* atau perjanjian penghindaran pengenaan pajak berganda (P3B) yang seharusnya menjadi alat untuk mencegah penghindaran pajak ternyata dapat dijadikan objek untuk melakukan penghindaran pajak.

Modus operandi yang digunakan adalah dengan pemanfaatan *tax treaty* antara dua negara. Investor pada negara yang tidak memiliki *tax treaty* memanfaatkan penduduk di negara yang memiliki *tax treaty* agar dapat memperoleh benefit (keuntungan) dari *tax treaty* tersebut yang biasanya berupa tarif pajak yang rendah. Victor Thuronyi<sup>58</sup> dalam Ning Rahayu (2008) menjelaskan pengertian *treaty shopping* sebagai berikut<sup>59</sup> :

<sup>57</sup> Gunadi, *Transfer Pricing, Suatu Tinjauan Akuntansi, Manajemen dan Pajak*, Jakarta :1994 hal 279

<sup>58</sup> Victor Thuronyi, *Tax law design and drafting*, Washington DC : 1998 hal.795

<sup>59</sup> Ning Rahayu, "*Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk Subsidiary company (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti Tax Avoidance*", Disertasi Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta 2008. hal. 60-61

*“ a resident of a country that does not have a tax treaty with a particular developing or transition country that does (usually one with which the investor’s country also has a treaty ) and route its investment through that subsidiary , which will be entitled to the reduced tax rates and other protections available under the treaty”*

#### 5) *Controlled Foreign Corporation (CFC)*

Dalam CFC, praktik penghindaran pajak dilaksanakan dengan melakukan penangguhan atau penahanan atas dividen atau pembagian laba antara anak perusahaan dengan induk perusahaan. Metode ini dapat dijalankan hanya kepada perusahaan yang tidak terdaftar di Bursa Efek.

Tujuan dari CFC adalah agar dividen dibagikan pada waktu yang ditentukan induk perusahaan biasanya pada saat penerima dividen (dalam suatu grup yang sama) dalam keadaan rugi sehingga tidak terdapat pajak yang dibayar atas keuntungan penerima dividen.

Selain skema-skema praktik penghindaran pajak yang sering dilakukan oleh perusahaan multinasional sebagaimana telah dijelaskan diatas, Vann dalam Thuronyi menambahkan praktik lainnya, yaitu <sup>60</sup>:

- a) instrumen financial modern
- b) duplikasi pengurangan ( double dipping ), dan
- c) kombinasi teknik penghindaran

<sup>60</sup> Ning Rahayu, *“Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk Subsidiary company (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti Tax Avoidance”*, Disertasi Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta 2008. hal. 49



## 2. Pengelakkan/ penyelundupan / penggelapan pajak ( *tax evasion* )

Menghindarkan diri dari pajak tidak dapat selalu dilaksanakan, sebab wajib pajak tidak dapat menghindari semua unsur atau fakta yang dapat dikenakan pajak. Apabila upaya penghindaran diri dari pajak tidak dapat dilakukan, maka wajib pajak berusaha menggunakan cara-cara lain, diantaranya dengan cara yang disebut pengelakkan pajak dengan jalan menyelundupkan pajak yang seharusnya dibayar.

Beberapa definisi penggelapan pajak ( *tax evasion* ) antara lain dikemukakan oleh Ery Suandy (2005) yang mendefinisikan penggelapan pajak ( *tax evasion* ) sebagai upaya pengurangan pajak yang dilakukan dengan melanggar peraturan perpajakan seperti memberikan data-data palsu atau menyembunyikan data. Dengan demikian penggelapan pajak dapat dikenakan sanksi pidana.

Harry Graham Balter dalam Mohammad Zain (2008) menyatakan bahwa penyelundupan pajak mengandung arti sebagai usaha yang dilakukan oleh wajib pajak, apakah berhasil atau tidak, untuk mengurangi atau sama sekali menghapus utang pajak yang berdasarkan ketentuan yang berlaku sebagai pelanggaran terhadap perundang-undangan perpajakan.

Chelvaturai (1985) dalam Ning Rahayu (2008) memberikan definisi *tax evasion* sebagai berikut :

*“Tax Evasions is usually defined as the reduction of tax by illegal means, including the omission of taxable income or transactions from tax declaration by fraudulent means”*

Chelvaturai menekankan bahwa penggelapan pajak merupakan kegiatan yang bersifat ilegal yang bertujuan untuk mereduksi pembayaran pajak dengan cara-cara yang curang atau *fraud*. Secara eksplisit maupun implisit, Chelvaturai menggolongkan tindakan penggelapan pajak (*tax evasion*) sebagai salah satu tindakan yang termasuk *fraud*.

Tuanakotta (2007) mengatakan bahwa *fraud* (kecurangan) mempunyai pengertian atau definisi yang luas dan bermacam-macam, namun pada prinsipnya adalah sama yaitu suatu tindakan atau perbuatan yang dengan maksud disengaja

dan menggunakan sumber daya organisasi/perusahaan secara tidak wajar untuk memperoleh keuntungan pribadi sehingga merugikan pihak organisasi/perusahaan yang bersangkutan ataupun pihak lain. Bentuk-bentuk *fraud* pada umumnya dikenal masyarakat sebagai kejahatan kerah putih semisal korupsi, penipuan maupun penggelapan.

Dalam hal ini, *fraud* yang dilakukan dalam bidang perpajakan dapat dilakukan oleh wajib pajak atau pihak lain termasuk petugas pajak yang melakukan kegiatan yang dapat merugikan penerimaan negara dari sektor pajak. *Fraud* dalam bentuk korupsi yang terjadi di pajak sebagaimana dikemukakan oleh Faisal Basri dan Haris Munandar yang mengungkapkan bahwa korupsi yang terjadi di pajak secara akademik dapat dibagi menjadi tiga pola, yakni<sup>61</sup> :

1) Korupsi Transaktif-Nepotis

Merupakan korupsi yang terjadi di jajaran personalia. Hal ini terjadi terutama dalam penempatan pegawai pajak. Pelakunya adalah para pegawai pajak sendiri, yakni pegawai yang hendak ditempatkan dan unit personalia yang mengatur soal tersebut. Ada yang dikategorikan lahan basah, ada pula yang dikategorikan lahan kering, dan masing-masing ada biayanya. Kian basah lahan yang diinginkan, kian tinggi pula suap yang dilibatkan.

2) Korupsi Autogenik-Ekstortif

Merupakan korupsi yang terjadi dalam administrasi pajak. Autogenik dilakukan oleh petugas pajak dengan “menjual” wewenang yang ada padanya. Contohnya pemeriksa pajak bisa “melupakan” kasus penggelapan pajak yang dilakukan secara sengaja oleh wajib pajak, dengan imbalan tertentu. Dalam pola ini biasanya bukan aparat pajak yang mengajak berkolusi, tetapi minimal ia memosisikan diri untuk diajak korupsi oleh wajib pajak. Kalau petugas pajak sejak awal sudah menakut-nakuti atau memaksa wajib pajak berkolusi, maka inilah pola ekstortif. Termasuk pola ini pula kalau petugas pajak rendahan meminta imbalan jasa untuk pengurusan administrasi perpajakan kepada wajib pajak.

<sup>61</sup> Faisal Basri dan Haris Munandar, *Lanskap Ekonomi Indonesia*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009. hal. 323-324

### 3) Korupsi Transaktif-Autogenik

Merupakan korupsi dalam bentuk negosiasi pajak. Pola inilah yang paling sering dilakukan dan nilai kerugiannya bagi negara paling besar, meskipun sejauh ini tidak ada data pasti yang dapat memerincinya dengan jelas. Pelaksananya sudah sistemik, sehingga sulit menemukan simpul-simpul utamanya. Kalau sebuah perusahaan seharusnya punya kewajiban membayar pajak Rp. 1 Miliar, ia bisa mengurangnya, katakanlah Rp.300 Juta, dan untuk pegawai pajak yang telah “membantu” perusahaan mengeluarkan suap Rp.200 Juta. Baik perusahaan dan pegawai pajak jelas sama-sama untung besar. Tinggal negaralah yang rugi besar.

Berbeda dengan *tax avoidance*, *tax evasion* jelas merupakan tindakan yang melanggar hukum dimana pelanggarnya dapat diajukan ke muka pengadilan untuk diadili karena tindak pidana perpajakan. Wajib pajak atau petugas pajak yang melakukan pengelakkan pajak baik yang dilakukan dengan sengaja ataupun karena kealpaan (tidak sengaja) merugikan penerimaan negara karena pajak yang seharusnya dibayarkan ke kas negara tidak atau kurang dibayarkan. Bahkan pada kasus-kasus tertentu, wajib pajak dapat “mencuri” uang negara melalui permintaan restitusi pajak pertambahan nilai (PPN) dengan modus faktur pajak fiktif.

Di Indonesia, sesuai dengan *Criminal Justice System* (CJS) sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), penanganan tindak pidana didahului dengan adanya proses penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Polri untuk tindak pidana umum atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) untuk tindak pidana yang diatur tersendiri dalam undang-undang yang bersangkutan untuk kemudian dilanjutkan ke penuntut umum (jaksa) dan akhirnya bermuara di depan pengadilan. Sebelum suatu kasus yang diduga merupakan tindak pidana di sidik, unsur-unsur peristiwa pidana harus terpenuhi lebih dahulu. Hal ini juga berlaku dalam penanganan peristiwa pidana ( tindak pidana ) di bidang perpajakan.

Prasodjo (2001) mengemukakan beberapa unsur sebagai syarat suatu peristiwa dapat dikatakan sebagai peristiwa pidana ( tindak pidana ) yang diatur dalam hukum positif di Indonesia antara lain :

- a. Unsur Subyek ( Pelaku pidana )
- b. Unsur Obyek ( Perbuatan Pidana )
- c. Unsur Akibat
- d. Unsur Kesalahan

Kansil (1977) mengatakan bahwa tindak pidana atau delik ialah perbuatan yang melanggar undang-undang, dan oleh karena itu bertentangan dengan undang-undang yang dilakukan dengan sengaja oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan. Unsur-unsur suatu delik meliputi unsur obyektif dan unsur subyektif. Unsur obyektif adalah mengenai perbuatan, akibat, dan keadaan. Unsur subyektif adalah mengenai keadaan dapat dipertanggungjawabkan dan kesalahan (*schuld*) dalam arti sengaja ( *dolus* ) dan kelalaian (*culpa*). Penjelasannya sebagai berikut :

1) Perbuatan

Perbuatan dalam arti positif ialah perbuatan manusia yang di sengaja. Dalam arti negatif adalah kelalaian. Perbuatan yang dilakukan karena gerakan refleks bukan merupakan perbuatan dalam arti hukum pidana.

2) Akibat

Perbuatan ini dapat menimbulkan akibat yang dilarang undang-undang. Perbuatan ini dapat bersamaan dengan akibatnya, sehingga tidak ada jangka waktu antara perbuatan dan akibat ( contoh : pencurian ), tetapi dapat juga terpisah dari perbuatannya ( contoh : pembunuhan )

3) Keadaan

Undang-undang pidana kadang-kadang menentukan bahwa perbuatan atau kelalaian orang baru dapat dihukum kalau dilakukan dalam keadaan tertentu, umpama “melawan tindakan pegawai negeri” itu dapat dihukum kalau perlawanan itu dilakukan dengan ancaman kekerasan atau dengan kekerasan dan jika pegawai negeri itu sedang melakukan kewajibannya.

#### 4) *Fictie*

*Fictie* adalah keadaan dimana tiap orang harus dianggap mengetahui undang-undang. Orang tidak dapat membebaskan diri dari tuntutan dengan mengatakan bahwa ia tidak mengetahui undang-undang. Tanpa adanya *fictie*, maka kedudukan hukum pidana akan sangat lemah karena semua orang akan beralih tidak mengetahui adanya suatu undang-undang. Untuk itulah setiap undang-undang harus dicatatkan dalam lembar negara dan diumumkan dalam berita negara.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, suatu peristiwa dapat dikatakan merupakan peristiwa pidana apabila memenuhi kondisi sebagai berikut <sup>62</sup>:

- a) Harus ada suatu kelakuan (*gedraging*)
- b) Kelakuan itu harus sesuai dengan uraian undang-undang (*wettelijke omschrijving*)
- c) Kelakuan itu adalah kelakuan tanpa hak
- d) Kelakuan itu dapat diberatkan kepada pelaku
- e) kelakuan itu diancam dengan hukuman.

### 3. Melalalkan pajak

Brotodihardjo (1958) mendefinisikan melalalkan pajak sebagai upaya untuk menolak membayar pajak yang telah ditetapkan dan menolak memnuhi formalitas-formalitas yang harus dipenuhi wajib pajak atau penanggung pajak.

Tindakan yang paling banyak dilakukan wajib pajak adalah usaha menggagalkan pemungutan pajak dengan menghalang-halangi penyitaan dengan cara melenyapkan barang-barang yang sekiranya akan disita oleh fiskus.

Saat ini tindakan melalalkan pajak dikenal dengan upaya pengemplangan pajak ( menunggak pajak dan tidak mau membayarnya). Banyak terdapat wajib pajak yang menolak membayar pajak dengan segala alasan walaupun upaya keberatan dan banding atas ketetapan pajaknya telah memiliki putusan hukum

<sup>62</sup> Kansil, C.S.T. dan Cristine Kansil, *Pengantar Hukum Indonesia Jilid II*, Jakarta : Balai Pustaka, 2003. hal. 122.

yang bersifat tetap (*in kracht*). Terhadap wajib pajak yang melakukan pengemplangan pajak, Ditjen Pajak melalui jurusita pajak negara (JSPN) berdasarkan UU PPSP dapat melakukan upaya paksa berupa penyitaan aset-aset wajib pajak untuk kemudian di lelang untuk membayar pajak yang terutang. Lebih jauh lagi, upaya paksa dapat dilakukan terhadap diri wajib pajak atau penunggak pajak melalui upaya sandera badan (*lifsdwang* atau *gijzeling*). Sandera badan dilakukan terhadap wajib pajak dengan menempatkan wajib pajak pada suatu tempat yang terisolasi dan memiliki pembatasan-pembatasan tertentu ( layak nya dipenjara ) untuk jangka waktu tertentu.

Tentunya upaya paksa yang dilakukan otoritas perpajakan dilakukan sebagai upaya yang terakhir setelah upaya – upaya yang bersifat persuasif dilakukan dan upaya hukum wajib pajak telah diupayakan hingga akhir. Upaya penyanderaan badan hanya dilakukan apabila fiskus mengetahui bahwa wajib pajak sebenarnya memiliki kemampuan untuk melunasi utang pajaknya namun wajib pajak tersebut tidak bersedia atau enggan membayarnya. Karena upaya penyanderaan ini merupakan perampasan kemerdekaan terhadap wajib pajak, fiskus harus sangat berhati-hati dalam menerapkannya agar tidak terjadi pelanggaran atas hak asasi manusia terhadap wajib pajak yang disandera. Selain itu fiskus juga harus mempertimbangkan dampak sosial dan rasa keadilan yang berkembang di masyarakat apabila upaya penyanderaan ini dilaksanakan.

### **2.1.2.3. Teori Intelijen**

#### **1. Pengertian Intelijen**

Lebih dari 2500 tahun yang lalu, Sun Tzu, seorang jenderal perang bangsa China menulis *The Art of War*, sebuah buku klasik tentang taktik dan strategi militer dalam memenangkan perang. Salah satu poin yang menarik dalam buku tersebut adalah tulisan Sun Tzu yang menyatakan pentingnya mendapatkan atau memiliki informasi yang akurat mengenai kondisi kekuatan musuh dan juga kondisi kekuatan diri sendiri (Rustman, 2002). Informasi ini diperoleh melalui kegiatan intelijen. Keberhasilan intelijen dalam mendapatkan informasi tersebut

akan mendekati kepada kemenangan perang, sebaliknya, intelijen yang lemah dan tidak akurat akan membawa pada kekalahan pasukan.

Memang pada awalnya intelijen selalu diidentikkan dengan militer dan peperangan mengingat penggunaan fungsi intelijen sejak dahulu kala selalu dilakukan oleh militer untuk memenangkan peperangan. Dewasa ini intelijen digunakan secara meluas tidak hanya oleh institusi pemerintah bahkan pihak swasta juga menggunakan intelijen untuk memenangkan peperangan bisnis melawan pesaingnya.

Menurut Shulsky and Schmitt (2002) kata intelijen berasal dari bahasa Inggris "*intelligence*" (kata benda), yang secara harfiah berarti kecerdasan (pengertian umum). Secara khusus intelijen berkaitan dengan upaya mengamankan negara dan bangsa dari ancaman-ancaman yang pihak lain terhadap kepentingan negara dan bangsa tersebut.

Menurut Michael Warner (2004), intelijen pada hakekatnya adalah bagian dari sistem keamanan nasional yang berperan sebagai sistem peringatan dini dan sistem strategis untuk mencegah terjadinya pendadakan strategis (*strategic surprises*) serta untuk mempertahankan populasi negara itu dan kepentingan-kepentingan vitalnya.

Sherman Kent (1965), dalam bukunya yang cukup fenomenal dan klasik sehingga sering dijadikan rujukan para peneliti dalam bidang pertahanan dan keamanan terutama intelijen, *Strategic Intelligence For American World Policy*, menyatakan bahwa intelijen dapat dilihat dari tiga hal, yakni Intelijen sebagai Pengetahuan, sebagai Organisasi maupun sebagai Aktivitas. Ketiga pengertian ini, walaupun terpisah namun berkaitan satu dengan yang lain.

Berbagai elaborasi atas pengertian intelijen banyak dilakukan oleh peneliti, praktisi dan akademisi. Pendekatan yang mereka gunakan pun sangat beragam dan biasanya dilatarbelakangi dari profesi yang sedang ataupun pernah mereka jalani. Namun pada hakekatnya, pengertian intelijen yang dihasilkan berkuat pada tiga hal sebagaimana telah disampaikan oleh Sherman Kent, yakni intelijen sebagai informasi, aktivitas maupun sebagai organisasi.

### a. Intelijen Sebagai Informasi

Menurut Shulsky and Schmitt (2002), Intelijen mengacu pada informasi yang relevan bagi formulasi dan implementasi kebijakan pemerintah untuk mengejar kepentingan-kepentingan keamanan nasionalnya dan untuk menghadapi ancaman dari *actual and potential adversaries* (lawan). Kata *adversaries* seperti yang digunakan kedua penulis tersebut dapat berarti luas. Sebagai contoh, sebuah pemerintahan negara sahabat, dengan siapa satu negara sedang menegosiasikan perjanjian, dapat dikatakan *adversary* dalam konteks negosiasi. Pada tingkat minimum, kedua belah pihak mungkin saja saling berkompetisi untuk memaksimalkan keuntungan yang dapat diraih dari perjanjian tersebut, paling tidak sebagian kerugian atas pihak lainnya.

Dalam kebanyakan kasus yang amat nyata dan penting, informasi intelijen sangat lekat dengan masalah-masalah militer, misalnya terkait dengan kemampuan dan rencana strategis militer pihak lawan. Tentunya pihak lawan (*adversary*) akan berusaha keras agar informasi tersebut dapat terjaga kerahasiaannya.

Dari terminologi *actual and potential adversaries*, terkandung makna bahwa informasi intelijen paling tidak dapat memberikan produk intelijen yang bersifat *tactical intelligence* (taktis) dan *strategic intelligence* (strategis) terhadap keadaan lawan (Peterson, 2005). Perbedaan dari keduanya terletak pada cakupan dari produk intelijen yang dihasilkan.

*Tactical Intelligence* merujuk pada informasi terkini terkait keadaan lawan atau biasa disebut intelijen taktis. Produk intelijen jenis ini memberikan informasi bagi pihak sendiri terhadap apa yang sedang dikerjakan pihak lawan sehingga pengambil keputusan pihak sendiri selalu waspada terhadap pergerakan pihak lawan. Cakupannya sempit dan terbatas pada kondisi terkini.

*Strategic Intelligence* mengacu pada informasi perkiraan keadaan lawan di masa mendatang atau biasa disebut intelijen strategis. Produk intelijen jenis ini memberikan informasi bagi pihak sendiri terhadap apa yang akan dilakukan oleh pihak lawan dimasa mendatang sehingga pengambil keputusan pihak sendiri dapat melakukan antisipasi strategis terhadap kondisi yang mungkin terjadi di masa



mendatang. Intelijen strategis dihasilkan dari analisis berbagai sektor agar informasi yang dihasilkan bersifat komprehensif dan perkiraan yang diberikan dapat diandalkan oleh pengambil keputusan pada level atas. Cakupannya luas dan melakukan eksplorasi tentang estimasi keadaan dimasa mendatang.

Pengertian tersebut senada dengan definisi *Strategic Intelligence* yang disampaikan Liebowitz yang juga mengatakan bahwa :

*Strategic Intelligence (SI) is the aggregation of other types of intelligentsia to provide value added information and knowledge toward making organizational strategic decisions. SI is often used in military or defense world to signify information or knowledge than can be helpful for high level decision making.*<sup>63</sup>

Intelijen merupakan jenis informasi yang dapat dibedakan dari jenis informasi yang lain karena sifat kerahasiaannya dan karena memberi suatu keunggulan bagi pihak yang menggunakannya.

Intelijen adalah sebuah 'cabang' informasi seperti banyak produk informasi yang lain, misalnya riset, informasi publik, cerita, dan statistika. Yang membuat intelijen menjadi unik adalah bahwa intelijen merupakan informasi yang telah ditentukan sebagai informasi yang harus dirahasiakan dan dimanfaatkan untuk menunjang organisasi mencapai tujuannya. Tentu saja informasi yang dihasilkan oleh intelijen bukan semata-mata data mentah, melainkan juga berupa analisis, penilaian (*assessment*), dan perkiraan (*forecasting/estimating*) dari apa yang akan terjadi pada jangka pendek, menengah dan jangka panjang yang didasarkan atas data tersebut. Dengan demikian, produk intelijen bisa digunakan untuk mengantisipasi setiap kemungkinan ancaman (*to make better anticipation*), mengambil langkah-langkah strategis (*to get better strategic*), dan membuat perencanaan kebijakan nasional yang lebih baik (*to get better planning*).<sup>64</sup>

Informasi yang dihasilkan juga harus memenuhi standar kecepatan waktu (*velox*) maupun ketepatan isi (*exactus*) atau biasa dikenal sesuai motto dari Badan Intelijen Negara Indonesia (*Velox et Exactus*). Informasi yang terlambat

<sup>63</sup> Liebowitz, Jay. *Strategic Intelligence*, New York : Auerbach Publications.2006. hal. 22

<sup>64</sup> Y. Wahyu Saronto, *Intelijen, Teori, Aplikasi dan Modernisasi*, PT. Multindo Mega Pratama, Jakarta 2008. hal.13

didapatkan tidak akan memberikan nilai guna optimal, sedangkan informasi yang tidak akurat akan menyesatkan pengambil keputusan.

Dalam skema klasik Kent, produk intelijen terdiri atas tiga jenis yaitu <sup>65</sup>:

### 1. *Current Intelligence*

berupa perkiraan keadaan terkini yang harus mendapat prioritas pertama untuk segera dilaporkan kepada user.

### 2. *Basic Intelligence*

berupa laporan intelijen dalam bentuk database yang berisi informasi-informasi aktual tentang suatu sasaran intelijen yang terus-menerus diperbaharui. *Basic Intelligence* ini disediakan untuk seluruh komunitas intelijen dan lembaga-lembaga lain yang terkait.

### 3. *Intelligence Estimates*

merupakan produk intelijen yang berupaya tidak hanya memberikan data akurat tentang dinamika ancaman saat ini namun juga memberikan prediksi tentang evolusi lingkungan strategis di tingkat lokal, regional, dan global. Produk intelijen ini merupakan kolaborasi laporan intelijen dari komunitas intelijen yang kemudian dijabarkan ke dalam skenario-skenario ancaman.

## b. Intelijen sebagai aktivitas

Intelijen sebagai suatu aktivitas pada dasarnya melakukan dua hal yakni melakukan pengumpulan informasi dan melakukan analisis atas informasi yang didapat tersebut. Kedua hal tersebut tentu dilakukan secara tertutup (*clandestine activity*).

Jono Hatmodjo (2003) mendefinisikan intelijen sebagai suatu ilmu atau kemampuan untuk mengumpulkan atau menilai baket (bahan keterangan) yang

<sup>65</sup> Kent, Sherman, *Strategic Intelligence, For American World Policy*, Archon Books, Hamden Connecticut, 1965 hal.12-13

berguna bagi kepentingan pemakai intelijen itu sendiri, yang dapat berupa perorangan (individu), komandan militer, atau seorang pembuat kebijakan (*policy maker*), yang dapat pula suatu instansi, kepala negara, atau kepala pemerintahan.<sup>66</sup> Dari Definisi yang diberikan Jono Hatmodjo terlihat bahwa beliau sangat mengedepankan aktivitas dinas intelijen. Hal ini juga dilatarbelakangi dengan profesi beliau sebagai perwira intelijen di Indonesia yang sangat berpengalaman sejak jaman perjuangan.

Bentuk aktivitas intelijen dilakukan pada tiga pilar utama, yaitu Penyelidikan, Pengamanan dan Penggalangan. Penyelidikan merupakan ujung tombak aktivitas intelijen karena hasil penyelidikan akan diakumulasikan menjadi laporan intelijen (pengetahuan). Atas dasar pengetahuan intelijen yang ada, dilakukanlah upaya-upaya pengamanan dan penggalangan untuk melakukan berbagai strategi preventif dan preemtif. Pada saat yang sama, akumulasi pengetahuan intelijen dijadikan acuan bagi semua instansi dan pihak terkait di luar instansi intelijen, baik di dalam maupun di luar negeri untuk melakukan upaya eliminasi ancaman.<sup>67</sup>

Menurut Shulsky dan Scmitt, aktivitas intelijen, pada dasarnya mencakup empat hal yang biasa disebut elemen-elemen intelijen (*elements of intelligence*)<sup>68</sup>.

Hal tersebut adalah :

1. *Collection*

merupakan kegiatan pengumpulan informasi yang terkait dengan ancaman terhadap keamanan nasional baik melalui sumber terbuka, peralatan teknologi (*technical intelligence*), maupun melalui sumber tertutup melalui kegiatan spionase.

2. *Analysis*

merupakan kegiatan untuk melakukan evaluasi dan interpretasi terhadap keseluruhan akumulasi informasi yang biasanya bersifat terpecah-pecah (*fragmented*) dan bahkan kerap kali bertentangan satu dengan lainnya (*ambiguous*).

<sup>66</sup> Jono Hatmodjo, *Intelijen Sebagai Ilmu*, Balai Pustaka, Jakarta, 2003 halaman 1

<sup>67</sup> Y. Wahyu Saronto, *Intelijen, Teori, Aplikasi dan Modernisasi*, PT. Multindo Mega Pratama, Jakarta 2008. hal.12

<sup>68</sup> Shulsky, Abram N and Gary J.Scmitt, "*Silent Warfare: Understanding The World of Intelligence*" Dulles Virginia: Brassey's Inc:2002 hal.8-9

### 3. *Covert Action*

merupakan kegiatan persuasi, propaganda, dan tindakan militer yang tujuannya untuk mengurangi niat pihak musuh untuk melaksanakan tindakan yang dapat membahayakan keamanan nasional.

### 4. *Counterintelligence*

merupakan kegiatan pencegahan dan pencegahan agar pihak musuh tidak mendapatkan informasi yang dapat membahayakan keamanan nasional. Termasuk juga dalam elemen ini adalah tindakan-tindakan pemberian informasi yang sesat (*misleading information*) bagi pihak musuh.

Berdasarkan definisi tersebut, dapat dilihat bahwa aktivitas pertama dan kedua merupakan aktivitas dalam fungsi Penyelidikan, sedangkan aktivitas ketiga yakni *covert action* dapat dilakukan dalam fungsi Penggalangan baik dilakukan dengan operasi psikologis maupun operasi khusus. Aktivitas yang terakhir, yakni *Counterintelligence* merupakan salah satu aktivitas dalam fungsi Pengamanan.

Dari hal-hal tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa aktivitas intelijen selalu berkaitan dengan tiga fungsi dasar yang berlaku universal yakni penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan.

### c. Intelijen Sebagai Organisasi

Istilah intelijen juga mengacu kepada organisasi-organisasi yang melakukan kegiatan intelijen. Salah satu karakteristik yang paling unik dari organisasi intelijen adalah sifatnya yang bersifat rahasia. Struktur organisasi intelijen dapat berbeda-beda antar negara, bahkan antar lembaga intelijen dalam suatu negara juga bisa berbeda-beda. Hal ini tentu disesuaikan dengan tugas pokok dari masing-masing dinas intelijen tersebut.

Selayaknya organisasi pada umumnya, pengorganisasian suatu unit intelijen harus dimulai dengan pembagian peran, tugas dan wewenang yang jelas antara unsur-unsur yang terlibat dalam organisasi tersebut. Robert Behrman

(2005) menyatakan bahwa secara umum unsur-unsur yang terkait dalam suatu struktur organisasi intelijen dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. *Decision Maker*

*Decision Maker* merupakan unsur penentu dalam suatu organisasi intelijen, karena suatu siklus intelijen berawal dan berakhir dari unsur *decision maker*. Suatu kegiatan intelijen dilakukan untuk memenuhi kebutuhan informasi intelijen yang diminta oleh *decision maker* sekaligus menjadi pengguna akhir laporan intelijen yang dihasilkan dari suatu kegiatan intelijen.

2. *Collector*

*Collector* atau pengumpul data dan informasi memegang peranan penting dalam kegiatan intelijen. *Collector* mengumpulkan data-data maupun informasi yang dibutuhkan oleh organisasi intelijen untuk kemudian diolah. Ketepatan dan kecepatan *collector* dalam melakukan pengumpulan data akan sangat menentukan produk intelijen yang akan dihasilkan.

3. *Processor*

*Processor* atau pemroses melakukan peran dalam melakukan analisis data yang dikumpulkan oleh *collector*. Setelah data dianalisis oleh *processor*, produk intelijen yang sudah siap tersebut kemudian di distribusikan termasuk juga dilakukan penyimpanan dalam *database* intelijen.

4. *Database*

*Database* merepresentasikan memori organisasi intelijen yang berisi data dan informasi intelijen yang dapat diakses baik oleh *decision maker*, *collector* maupun *processor* sesuai dengan level akses data yang diotorisasikan.

5. *Sub-Organization*

*Sub-Organization* merupakan bagian dari struktur organisasi intelijen yang berada di wilayah. Sub Organisasi ini merupakan kepanjangan tangan dari organisasi intelijen di tingkat pusat yang melaksanakan kegiatan-kegiatan

intelijen di wilayah kerjanya berdasarkan penugasan dari *decision maker* di tingkat pusat.

#### 6. *Environment*

*Environment* atau lingkungan intelijen merupakan lingkungan dimana organisasi intelijen eksis dan beraktivitas. Di dalam lingkungan terdapat sumber-sumber pengumpulan data dan informasi, target operasi, dan kejadian-kejadian yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan *decision maker*. Dari lingkungan inilah data dan informasi dikumpulkan oleh *collector* untuk kemudian diolah dan pada akhirnya di distribusikan kepada *decision maker*.

Bentuk dan struktur organisasi intelijen dalam suatu negara tidak jarang diwarnai oleh sistem politik dan pemerintahan dari suatu rezim yang berkuasa (Gill, 1994). Selain itu, pola dan bentuk ancaman terhadap eksistensi negara dapat mempengaruhi tipologi organisasi intelijen dalam suatu negara (Uri-Bar Joseph, 1995).

Berdasarkan konstruksi akademik dari Gill dan Joseph, dalam negara demokratis dengan jenis ancaman yang berasal baik dalam maupun luar negara tersebut, pemerintah cenderung membuat diferensiasi fungsi intelijen. Pemerintah akan membentuk berbagai dinas intelijen yang secara spesifik diarahkan untuk mengatasi suatu jenis ancaman tertentu, baik yang berasal dari dalam maupun luar negara<sup>69</sup>.

Diferensiasi fungsi dalam intelijen negara merupakan suatu kecenderungan universal yang ditemukan di berbagai negara di dunia<sup>70</sup>. Kecenderungan ini dapat ditelusuri hingga ke masa kekaisaran Romawi saat Caesar membagi pasukan pengintai menjadi *procuratores* (regu pengintai), *exploratores* (regu penjelajah), *speculatores* (regu penyusup) dan *indices* (informan lokal).<sup>71</sup> Hal yang sama juga ditemukan dalam "*Arthashastra*" yang ditulis Kautilya (c.300 SM). Kautilya menyarankan Chandragupta Maurya untuk melakukan diferensiasi

<sup>69</sup> Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen – Negara : 1945-2004*, Pacivis UI dan FES, Jakarta 2008 hal.27

<sup>70</sup> Andi Widjajanto, Makmur Keliat, Cornelis Lay, *Intelijen, Velox et Exactus*, Pacivis, Jakarta 2006. hal.54-55

<sup>71</sup> Keegan, John, *Intelligence In War*, Vintage Books, New York, 2002. hal.9

fungsi intelijen dan membagi peran itu kepada *Guda* (penyurup), *Samstha* (penyusup), *ssatri* (agen rahasia) dan *tikhshna* (pembunuh).<sup>72</sup>

Idealnya memang kegiatan intelijen diselenggarakan berdasarkan diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi organisasi yang jelas. Hal ini ditujukan untuk mencegah terjadinya<sup>73</sup> :

1. tumpang tindihnya area kerja
2. penyatuan dua fungsi intelijen atau lebih ke dalam satu struktur
3. aneksasi/pencaplokan area kerja dinas lain
4. adanya area kerja yang tidak menjadi salah satu area kerja dinas intelijen
5. adanya dinas intelijen yang mengerjakan lebih dari satu area kerja
6. munculnya fungsi yang melampaui fungsi intelijen

Diferensiasi fungsi intelijen dalam tataran komunitas intelijen nasional dapat dibagi kedalam lima tipe organisasi, yaitu :<sup>74</sup>

- 1) Intelijen Nasional, yaitu Badan Intelijen Negara (BIN), berperan dalam mengantisipasi ancaman keamanan dalam negeri
- 2) Intelijen Strategik, yaitu Badan Intelijen Strategis (BIS) yang menjalankan fungsi intelijen pertahanan dan luar negeri untuk menghadapi ancaman keamanan yang bersifat eksternal
- 3) Intelijen Militer, yang melekat pada satuan-satuan militer
- 4) Intelijen Instansional, yang menjalankan fungsi intelijen yustisia dan intelijen kriminal, dimana lembaga pelaksananya adalah intelijen kepolisian, intelijen bea-cukai, intelijen imigrasi dan intelijen kejaksaan.
- 5) Lembaga-lembaga pemerintahan lain yang berfungsi untuk menunjang, dan atau terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional, antara lain Lembaga Sandi Negara, Badan SAR Nasional, Badan Narkotika Nasional, Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG), lembaga-lembaga yang

<sup>72</sup> Kautilya, *The Arthashastra*, terjemahan L.N. Rangarajan, Penguin Books, New Delhi, 1992 hal.499

<sup>73</sup> Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen – Negara : 1945-2004*, Pacivis UI dan FES, Jakarta 2008 hal.113-114

<sup>74</sup> *ibid*, hal. 116-117

menjalankan fungsi penginderaan dan pengintaian ( *surveillance and reconnaissance* ), Lembaga Elektonika Nasional, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) serta Badan Tenaga Atom Nasional (BATAN).

Dalam pengaturan kelembagaan intelijen yang paling diutamakan adalah koordinasi dan interdependensi dalam hal produk, lembaga dan kegiatan. Masing-masing dinas intelijen melaksanakan kegiatannya dalam lingkup kerja, fungsi dan misi yang telah ditetapkan oleh lembaganya. Untuk melakukan standarisasi sistem pelaporan produk intelijen dan koordinasi kegiatan dinas-dinas intelijen dalam komunitas intelijen nasional, dibentuklah suatu Lembaga Koordinasi Intelijen Nasional.

Hal yang sangat penting dalam diferensiasi intelijen adalah pemisahan yang tegas antara dinas intelijen dengan lembaga penegak hukum. Sistem intelijen nasional dan mekanisme penegakan hukum memiliki tujuan yang berbeda. Intelijen berfungsi sebagai sistem peringatan dini yang tidak memiliki kewenangan penindakan hukum<sup>75</sup>. Beberapa diskresi terbatas seperti penyadapan untuk memudahkan aktivitas intelijen dapat dibenarkan dengan prosedur yang jelas disertai pengawasan yang ketat, namun tindakan hukum yang pro-yustisia harus tetap berada dalam kewenangan penegak hukum seperti polisi atau jaksa. Kebutuhan dinas intelijen untuk melakukan penindakan hukum harus tetap menggunakan mekanisme melalui lembaga penegak hukum (koordinasi).

Selain hal itu, untuk menghasilkan produk intelijen yang akurat dan dapat dipercaya, diperlukan pemisahan yang jelas dalam organisasi intelijen antara unit yang melakukan pengumpulan informasi, melakukan analisis informasi, melakukan operasi-operasi khusus, melakukan *counterintelligence* dan unit yang memanfaatkan informasi intelijen. Hal ini diperlukan mengingat intelijen menganut sistem kompartementasi<sup>76</sup>.

Kompartementasi adalah suatu ketentuan yang bertujuan agar setiap anggota organisasi klandestin harus mengetahui hanya hal-hal yang perlu bagi

<sup>75</sup> Hans Born & Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable : Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* : (Oslo, 2005)

<sup>76</sup> Jono Hatmodjo, *Intelijen Sebagai Ilmu*, Balai Pustaka, Jakarta, 2003 halaman 104



pekerjaannya yang khusus. Anggota organisasi klandestin tidak dibenarkan mengetahui ataupun mencari tahu hal-hal yang bukan menjadi bidang tugasnya

Kompartementasi dilakukan baik secara horizontal maupun secara vertikal. Secara vertikal, anggota organisasi klandestin yang berada pada level bawah harus mengetahui sesedikit mungkin informasi mengenai level-level di atasnya. Secara horizontal, anggota-anggota organisasi klandestin harus mengetahui sesedikit mungkin informasi mengenai anggota-anggota lain pada tingkat dan level mereka.

## 2. Fungsi Intelijen

Berdasarkan aktivitasnya, intelijen menjalankan fungsi-fungsi intelijen yang berlaku universal, yakni melakukan penyelidikan, pengamanan dan penggalangan.<sup>77</sup> Semua tingkatan intelijen mempunyai ketiga fungsi tersebut. Perbedaan terletak pada luas skala (*scope*) terutama terdapat pada sasaran (*target*) dan kegunaannya.

### a. Fungsi Penyelidikan

Penyelidikan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh keterangan-keterangan mengenai keadaan dan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pihak lawan. Keterangan-keterangan tersebut, setelah diolah dan dinilai, baru menjadi intelijen yang berguna bagi kepentingan pemakai (*user*) (Jono Hatmodjo, 2003).

M. Djatmiko (2010) mendefinisikan penyelidikan sebagai setiap usaha, kegiatan, dan pekerjaan untuk mencari dan mengumpulkan baket guna diolah menjadi produk intelijen dan disampaikan kepada pimpinan atau *user* untuk pengambilan keputusan.<sup>78</sup>

Dalam fungsi penyelidikan inilah, dikenal suatu siklus atau daur yang disebut Roda Perputaran Intelijen (RPI) atau siklus intelijen. Roda Perputaran

<sup>77</sup> *ibid.* hal. 3

<sup>78</sup> Definisi ini diberikan dalam perkuliahan Intelijen dan Penegakan hukum –KSI-UI, pada tanggal 09-03-2010.

Intelijen adalah proses pengembangan informasi dasar menjadi produk intelijen bagi pengguna untuk pengambilan keputusan atau tindakan.<sup>79</sup>

Roda Perputaran Intelijen dapat diuraikan dalam gambar 2 dibawah ini :



Pada dasarnya RPI memiliki empat tahap dasar, yakni :

**1. Perencanaan dan Pengarahan**

Tahap ini adalah tahap awal dari RPI yakni upaya untuk merumuskan pengumpulan baket atau kebutuhan Unsur-Unsur Utama Kegiatan (UUK) atau *Essential Element of Intelligence (EEI)*. Proses keseluruhan sangat bergantung dari perencanaan / pengarahan pimpinan atau pengambil keputusan

**2. Pengumpulan Keterangan**

Tahap ini adalah pengumpulan informasi atau bahan keterangan yang dilakukan baik melalui sumber terbuka maupun sumber tertutup.

<sup>79</sup> Y. Wahyu Saronto, *Intelijen, Teori, Aplikasi dan Modernisasi*, PT. Multindo Mega Pratama, Jakarta 2008. hal.33

Sumber terbuka dapat dilakukan melalui penelitian, wawancara/elisitasi maupun interogasi.

- a) Penelitian (*research*) merupakan cara menghimpun data dengan mempelajari kepustakaan, pemberitaan-pemberitaan umum (surat kabar, majalah, TV, radio), terbitan-terbitan pemerintah, swasta, dan lain-lain
- b) Wawancara (*interview*) merupakan cara mendapatkan keterangan melalui pembicaraan atau tanya-jawab langsung dengan sasaran. Dalam wawancara, pihak yang ditanya pada umumnya menyadari bahwa ia berhadapan langsung dengan orang yang sedang mencari keterangan / informasi. Ia bebas dalam memberikan jawaban, tanpa tekanan atau paksaan
- c) Interogasi (*interrogation*) merupakan cara mendapatkan keterangan melalui pembicaraan dan tanya jawab langsung, yang dikontrol oleh pihak penanya. Pihak yang ditanya biasanya menyadari bahwa dia sedang diinterogasi dan berada di bawah penguasaan pihak interogator.
- d) Elisitasi (pemancingan) merupakan cara mendapatkan keterangan melalui pembicaraan dengan sasaran, dimana dalam pembicaraan ini pihak sasaran tidak menyadari bahwa dia sedang dimintai keterangan.

Sumber Tertutup dapat dilakukan melalui pengamatan, penggambaran, penjejakan, *surveillance*, pendengaran/ *monitoring*, penyusupan, penyurupan, peretasan/*hacking*, maupun penyadapan.

- a) Pengamatan (*observing*) merupakan cara mendapatkan baket dan gambaran keadaan lingkungan dengan menggunakan pancaindra secara lengkap, disertai pengetahuan dan/atau pengarahan tentang fokus pengamatan.
- b) Penggambaran (*describing*) merupakan penuangan hasil pengamatan ke dalam bentuk laporan, dilengkapi dengan foto atau data terinci tentang keadaan medan yang diamati sehingga dapat mengenal kembali apa yang telah diamati
- c) Penjejakan (*surveillance*) merupakan cara mendapatkan baket dengan mengikuti/ memperhatikan jejak-jejak dari sasaran, atau apa yang dilakukan oleh sasaran. Jadi, tidak secara langsung terhadap sasaran tetapi terhadap jejak-jejak sasaran.

- d) Pembuntutan (*tailing*) merupakan cara mendapatkan baket dengan langsung mengikuti/ memperhatikan sasaran, termasuk apa-apa yang sedang dilakukannya tanpa diketahui oleh sasaran.
- e) Pendengaran (*monitoring*) merupakan cara memperoleh baket dengan mendengarkan sasaran, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pendengaran langsung adalah mendapatkan baket dengan mendengarkan sasaran secara langsung pada waktu yang sama. Pendengaran tidak langsung adalah mendapatkan baket dengan mendengarkan sasaran secara tidak langsung, yakni melalui alat bantu atau orang lain.
- f) Penyusupan (*penetrating*) merupakan cara mendapatkan baket dengan menyusupkan jaringan penyelidikan yang dilakukan agen-agen rahasia ke dalam sasaran penyelidikan.
- g) Penyurupan (*surreptious entry*) merupakan cara mendapatkan baket dengan memasuki suatu tempat/ruangan/ bangunan tanpa diketahui oleh orang lain dan meninggalkan tempat itu tanpa meninggalkan bekas.
- h) Peretasan (*hacking*) merupakan cara mendapatkan baket dengan jalan memasuki / menerobos sistem database komputer pihak lain dengan cara melakukan manipulasi atau rekayasa komputer untuk membobol sistem keamanan komputer pihak yang diretas.
- i) Penyadapan (*taping*) merupakan cara mendapatkan baket dengan melakukan penyadapan sistem komunikasi pihak sasaran yang dilakukan secara rahasia, tanpa diketahui oleh sasaran atau pihak-pihak lain.

Untuk melaksanakan kegiatan pengumpulan baket, dapat dilakukan dengan menggunakan perangkat-perangkat baik dengan :

- a. *Human Intelligence (Humint)*  
Dilakukan dengan mengandalkan kemampuan manusia (agen)
- b. *Technical Intelligence (Techint)*  
Dilakukan dengan menggunakan peralatan intelijen baik itu *Signal Intelligence, Imagery Intelligence, Communication Intelligence, Electronical Intelligence* maupun *Measurement Intelligence*.

### 3. Pengolahan

Tahap ini berarti menganalisis dan mengolah informasi menjadi laporan intelijen. Kegiatan ini meliputi pencatatan, penilaian, interpretasi, integrasi dan konklusi informasi menjadi produk intelijen yang siap dimanfaatkan/ di distribusikan kepada pengguna.

### 4. Penggunaan/Distribusi

Tahap ini merupakan tahap akhir dari RPI. Produk intelijen yang sudah siap kemudian di distribusikan kepada pengguna maupun pihak lain yang membutuhkan. Proses RPI dapat kembali lagi dilakukan apabila pengguna merasa produk intelijen yang diberikan belum dirasa mencukupi atau terdapat perkembangan yang baru.

Fungsi penyelidikan pada dasarnya mencoba menjawab suatu permasalahan yang meliputi unsur-unsur Apa (*What*), Siapa (*Who*), Kapan (*When*), Dimana (*Where*), Bagaimana (*How*) dan Mengapa (*Why*) dengan cara kerja intelijen.

#### b. Fungsi Pengamanan

Pengamanan adalah suatu kegiatan untuk mencegah pihak lawan mengetahui keadaan kita dan tindakan-tindakan apa yang akan kita lakukan. Kegiatan pengamanan dapat dilakukan secara aktif dan pasif. Tindakan pengamanan secara aktif adalah melakukan kegiatan lawan intelijen (kontra intelijen), sedangkan pengamanan secara pasif melakukan kegiatan-kegiatan preventif terhadap kemungkinan objek-objek yang dapat menjadi sasaran intelijen lawan.

Kegiatan Kontra Intelijen (*Counterintelligence*) mencakup semua cara atau tindakan yang digunakan organisasi intelijen untuk melawan, meniadakan, atau menetralkan kegiatan-kegiatan intelijen lawan atau musuh terhadap dirinya. Pengamanan dilakukan terhadap objek-objek sebagai berikut : pengamanan

personil, pengamanan materil, dan pengamanan keterangan (Jono Hatmodjo, 2003).

M. Djatmiko (2010) mendefinisikan pengamanan sebagai setiap usaha, kegiatan dan pekerjaan untuk mengamankan organisasi terhadap ancaman yang berasal dari dalam maupun luar organisasi. Sasaran pengamanan meliputi personil, materil, kegiatan/operasi, maupun informasi/baket.

Definisi pengamanan yang lebih komprehensif diberikan oleh Y.Wahyu Saronto (2008) yang membagi pengamanan menjadi tiga hal, yaitu :

- 1) pengamanan sebagai fungsi organik berarti segala kegiatan pengumpulan , pengolahan, dan penafsiran baket untuk perencanaan dan penyelenggaraan pengamanan terhadap personel, materi, baket, atau operasi/kegiatan
- 2) pengamanan sebagai kegiatan berarti semua kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya hal-hal yang merugikan sistem pengamanan internal. Kegiatan pengamanan ini antara lain menumpas kegiatan spionase , sabotase, dan penggalangan yang dilakukan pihak lawan. Kegiatan pengamanan selalu diarahkan keluar atau ke pihak lawan yang melakukan kegiatan spionase, sabotase, dan penggalangan yang bertujuan merusak pertahanan, keamanan, dan tata kehidupan masyarakat.
- 3) Pengamanan organisasi adalah pengamanan sarana organisasi dan operasi/kegiatan dari kegiatan spionase, sabotase, dan penggalangan yang dilakukan pihak lawan. Kemudian, pengamanan dari kelalaian pihak sendiri atau bencana alam.

Pengamanan personil berarti mencegah personil kita menjadi sasaran atau korban kegiatan intelijen lawan. Pengamanan materil berarti mencegah materil kita menjadi sasaran, dipalsukan, dicuri, atau dirusak oleh kegiatan intelijen lawan. Pengamanan operasi atau kegiatan berarti mencegah agar operasi-operasi ataupun kegiatan kita tidak diketahui atau bocor kepada pihak lawan. Pengamanan bahan keterangan/Informasi berarti mencegah keterangan-keterangan atau kegiatan-

kegiatan rahasia atau mengenai kelemahan-kelemahan kita dapat diketahui oleh pihak intelijen lawan.

Sebagai gambaran, untuk mengamankan *file-file* operasi intelijen yang telah lampau dan kerap bersifat ilegal, beberapa dinas intelijen di Amerika Serikat seperti CIA, NSA dan FBI membuat sistem penyimpanan secara khusus atau bahkan menghancurkan file – filenya secara berkala dan bersifat permanen sehingga *file* tersebut sulit untuk ditelusuri kembali. ( Theoharis, 1984). Hal ini dimaksudkan tidak saja mengamankan *filenya*, tetapi juga personil yang terlibat dan metode operasi yang digunakan.

Pelaksanaan pengamanan dapat dilakukan dengan dua cara, yakni :

- 1) pengamanan tertutup, yaitu usaha pengamanan, baik preventif maupun represif, yang dilakukan dengan cara rahasia sehingga pihak-pihak lain atau sasaran pengamanan itu sendiri tidak mengetahuinya
- 2) pengamanan secara terbuka, yaitu usaha pengamanan, baik preventif maupun represif yang tidak dilakukan secara rahasia.

### **c. Fungsi Penggalangan**

M. Djaimiko (2010) mendefinisikan penggalangan sebagai setiap usaha, kegiatan dan pekerjaan untuk menciptakan / mengubah situasi dan kondisi yang menguntungkan organisasi.

Dalam materi bahan ajar diklat intelijen pajak, didapatkan pengertian penggalangan sebagai aktivitas yang mempengaruhi sasaran berupa individu atau kelompok untuk mengubah ESTOM ( Emosi, Sikap, Tingkah Laku, Opini dan Motivasi ) sasaran agar sesuai dengan kehendak penggalang.

Penggalangan di negara-negara lain tidak selalu merupakan fungsi intelijen, karena penggalangan merupakan kegiatan operasi. Dalam doktrin intelijen Indonesia, penggalangan dimasukkan dalam fungsi intelijen karena kegiatannya sebagian besar berdasarkan intelijen. ( Jono Hatmodjo, 2003). Fungsi intelijen yang ketiga ini tidak selalu berada di bawah satu atap dengan fungsi intelijen pertama (penyelidikan) dan fungsi intelijen kedua (pengamanan).

Sebutan fungsi penggalangan tidak selalu sama antara satu negara dengan negara lain, terdapat juga negara yang menyebut fungsi penggalangan sebagai propaganda. Sebutan propaganda pada saat ini memiliki konotasi yang kurang baik, namun apa pun sebutannya, inti dari penggalangan adalah propaganda.

Propaganda adalah kegiatan yang direncanakan (*planned activity*) yang dijabarkan dengan kata (*word*) atau tindakan (*deed*) atau kombinasi keduanya dengan maksud mengubah suatu sikap (*attitude*) dengan tujuan mengubah tingkah laku (*behaviour*) secara sukarela (*willingly*)<sup>80</sup>. Inti dari propaganda adalah proses komunikasi. Komunikasi dapat berlangsung dalam bentuk kata-kata, tertulis atau diucapkan, isyarat, gambar, lagu atau musik, atau dalam bentuk lain sebagai sarana untuk menyampaikan sesuatu.

Penggalangan meliputi kegiatan operasi khusus dan operasi psikologis. Operasi Khusus meliputi kegiatan-kegiatan penyusupan ke dalam tubuh lawan, menculik, menteror, sabotase, subversi dan sebagainya. Operasi Psikologis meliputi kegiatan-kegiatan membujuk, mengelukan, meyakinkan, menghasut dan perang urat saraf. Operasi psikologis disebut operasi pikiran (*war of minds*) karena yang dijadikan sasaran adalah pikiran manusia atau masyarakat.

Dalam kegiatan penggalangan, apabila sasaran atau lawan dapat ditaklukan dengan operasi psikologis (*Psy Ops*) maka operasi khusus tidak diperlukan lagi. Akan tetapi jika operasi psikologis belum mampu menaklukan lawan atau sasaran maka dapat dibarengi dengan operasi khusus. Operasi penggalangan di jaman sekarang ini dapat dilakukan dengan berbagai cara dengan berbagai media, semisal dengan pembuatan iklan layanan masyarakat yang ditayangkan melalui media cetak maupun elektronik baik di dunia nyata maupun di dunia maya (*internet*).

---

<sup>80</sup> Jono Hatmodjo, *Intelijen Sebagai Ilmu*, Balai Pustaka, Jakarta, 2003 halaman 182



### 3. Tujuan Intelijen

Lowenthal (2002) menyatakan tujuan dibentuknya dinas intelijen adalah untuk memberikan informasi kepada pemerintah sebagai bagian dari pengambilan keputusan dengan tujuan untuk :

1. menghindari pendudukan manuver stratejik
2. memberikan keahlian jangka panjang (*long time expertise*) bagi pengambil keputusan
3. mendukung suatu proses kebijakan
4. menjaga kerahasiaan informasi, kebutuhan dan metode kerja.

Dari keempat tujuan ini, Lowenthal menambahkan bahwa :

- a. *Strategic surprise* merupakan masalah yang sifatnya signifikan terhadap pengambil keputusan
- b. Penyediaan keahlian jangka panjang dimaksudkan bahwa pengambil kebijakan memerlukan pengetahuan dan keahlian dari berbagai bidang dimana hal ini tidak dapat dilakukan sendiri oleh pengambil kebijakan, oleh karena itu intelijen menyediakan hal ini untuk keahlian jangka panjang.
- c. Dalam kaitannya dengan proses pengambilan kebijakan, pengambil kebijakan membutuhkan kemampuan intelijen untuk menyediakan latar belakang, konteks, informasi, peringatan, analisis resiko, manfaat, dan kemungkinan hasil (*likely outcome*) dari suatu kebijakan yang akan diambil.
- d. Dalam kaitannya dengan menjaga kerahasiaan, dikatakan bahwa kerahasiaan (*secrecy*) adalah hal yang membuat intelijen berbeda/unik. Untuk itu intelijen menjaga kerahasiaan terhadap informasi apa yang dibutuhkannya, metode pencariannya maupun cara yang digunakan untuk mendapatkan informasi yang dicari.

Terkait dengan tujuan intelijen dalam proses pengambilan kebijakan, Peter Jackson membaginya menjadi dua aktivitas, yakni pertama intelijen bermanfaat sebagai perangkat (*tool*) untuk memandu suatu kebijakan, sedangkan yang kedua

intelijen bermanfaat sebagai perangkat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan.<sup>81</sup>

Hal inilah yang membuat intelijen berbeda dengan lembaga lainnya yang juga melakukan pencarian informasi seperti lembaga akademik, pers maupun penegak hukum.

#### 4. Pengawasan Intelijen

Intelijen pada hakekatnya adalah bagian dari sistem keamanan nasional yang berperan sebagai sistem peringatan dini dan sistem strategis untuk mencegah terjadinya pendadakan strategis (*strategic surprises*) serta untuk melindungi keutuhan dan kelestarian negara. Keberadaan intelijen dalam suatu negara tidaklah terlepas dari kebutuhan negara itu untuk mengantisipasi berbagai macam dan jenis ancaman yang mungkin terjadi.

Dinas intelijen berbeda dengan aktor-aktor lain yang berperan dalam keamanan nasional. Intelijen merupakan aktor yang bergerak dalam “kegelapan”. Intelijen secara alamiah adalah fungsi yang penuh misteri, ditandai dengan sifatnya yang tertutup dan rahasia dalam keseluruhan metode, anggota, prinsip kerja, dan sumber informasi. Kerahasiaan merupakan modal utama yang digunakan oleh intelijen dalam melakukan aktivitasnya dalam mengantisipasi berbagai macam ancaman terhadap negara. Namun dibalik kerahasiaan tersebut, terdapat kerentanan terhadap kemungkinan penyalahgunaan intelijen bagi kepentingan pihak-pihak tertentu untuk memenuhi keinginannya, tidak terkecuali pihak rezim yang sedang berkuasa dalam rangka mempertahankan kekuasaannya. Disamping itu juga, intelijen dimungkinkan memiliki kewenangan khusus dalam melaksanakan aktivitasnya yang sangat mungkin melanggar privasi dan hak asasi manusia. Keberadaan dinas intelijen pada satu sisi merupakan kebutuhan yang vital bagi suatu negara, namun pada sisi lainnya terdapat bahaya dan kerawanan apabila dinas intelijen berada dalam genggamannya kekuasaan yang salah. ( Jervis, 2007).

<sup>81</sup> Jackson, Peter and Jennifer Siegel, *Intelligence and Statecraft : The Use and The Limits of Intelligence in International Society*, London : Praeger. 2005. hal.12.

Oleh karena itu, dalam negara demokratis, pengawasan terhadap badan-badan intelijen merupakan suatu keharusan. Namun perlu diingat bahwa pengawasan terhadap badan-badan intelijen jangan sampai membuat organisasi tersebut menjadi terbelenggu dan menjadi tidak efektif dalam melaksanakan aktivitasnya sehingga pada akhirnya dapat merugikan kepentingan negara itu sendiri.

Dalam negara demokratis, pengawasan intelijen atau biasa disebut akuntabilitas demokratis terhadap intelijen merupakan hal yang wajar dilakukan. Hans Born dan Ian Leigh (2005) bahkan telah membukukan suatu standard akuntabilitas demokratis bagi dinas intelijen dari beberapa negara maju dan demokratis. Konsep-konsep dan praktek-praktek akuntabilitas demokratis intelijen pada negara-negara demokratis tersebut telah banyak dielaborasi, salah satunya oleh Simpul Aliansi Nasional untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI) yang difasilitasi oleh Pacivis UI. Pada intinya akuntabilitas demokratis intelijen meliputi hal-hal sebagai berikut<sup>82</sup> :

1. Pertama, akuntabilitas politik berupa mekanisme pengawasan politik.
  - a) intelijen memiliki pejabat setingkat menteri yang mengkoordinir dinas-dinas intelijen dan bertanggungjawab secara politik
  - b) intelijen memiliki mekanisme pengawasan berlapis (internal, eksekutif, parlemen, dan publik)
  - c) pengawasan internal dalam intelijen dilakukan melalui mekanisme pengawasan melekat dan penetapan *standard operating procedures*
  - d) pengawasan eksekutif dalam intelijen dilakukan melalui mekanisme penugasan dan pelaporan untuk menghindari terjadinya *self-tasking* (penugasan mandiri)

<sup>82</sup> Elaborasi ini banyak dituangkan dalam buku-buku "karya" Pacivis UI dan FES, antara lain oleh Andi Widjajanto (ed). Reformasi Intelijen Negara, Jakarta, November 2005. Andi Widjajanto, Cornelis Lay dan Makmur Keliat, Intelijen : Velox et Exactus, Jakarta, Januari 2006. Ali A. Wibisono dan Faisal Idris, Mengungkap Tabir Intelijen "Hitam" Indonesia, Jakarta, Agustus 2006 dan Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, Hubungan Intelijen- Negara 1945-2004, Jakarta, 2008.

- e) pengawasan parlemen dalam intelijen dilakukan melalui mekanisme anggaran dan adanya subkomisi intelijen (*select committee*) di Dewan Perwakilan Rakyat. (Born,2002)<sup>83</sup>
- f) pengawasan publik dalam intelijen dilakukan melalui mekanisme penampungan keluhan warga melalui lembaga-lembaga sampiran negara serta organisasi-organisasi masyarakat sipil

2. Kedua, akuntabilitas hukum berupa mekanisme pengawasan hukum.

- a) kegiatan intelijen bersumber pada wewenang yang dimandatkan oleh undang-undang
- b) intelijen memiliki otorisasi tertulis dari koordinator seluruh dinas intelijen dalam menjalankan kewenangan khusus
- c) intelijen memiliki saluran tunggal dalam menyampaikan produk intelijen kepada pengguna akhir (presiden),
- d) intelijen menggunakan kewenangan khusus berdasarkan otorisasi tertulis yang dikeluarkan oleh pihak yang diberi wewenang oleh undang-undang
- e) Apabila terdapat pihak-pihak yang merasa dirugikan dan merasa Undang-Undang intelijen telah melanggar hak konstitusinya, maka pihak tersebut dapat melakukan *judicial review* ke mahkamah konstitusi

3. Ketiga, akuntabilitas finansial berupa mekanisme pengawasan anggaran.

- a) mekanisme pengawasan anggaran intelijen dilakukan melalui mekanisme penetapan anggaran dan pengawasan oleh DPR atas penggunaan anggaran
- b) mekanisme audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Pengawasan yang efektif dan menyeluruh terhadap fungsi intelijen dikenal dengan sebutan “pengawasan berlapis” atau *multilayered oversight*. Yang dimaksud dengan pengawasan berlapis adalah sistem pengawasan konsentrik yang dilakukan oleh berbagai dinas atau instansi di mana secara berurutan pengawasan yang dilakukan oleh sebuah dinas menjadi cakupan pengawasan lapisan dinas

<sup>83</sup> Born, Hans, *Democratic and Parliamentary Oversight of The Intelligence Services*. Working Paper Series 20. Geneva : DCAF.2002

berikutnya<sup>84</sup>. Pengawasan berlapis seperti ini dilakukan dengan menempatkan pengawasan terhadap intelijen negara di titik pusat lingkaran dengan tujuan menjamin dan meningkatkan akuntabilitas politik, hukum, dan finansial.

## 2.2. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang dikembangkan peneliti dalam penelitian ini digambarkan pada gambar 3 di bawah ini, sedangkan gambar 4 menunjukkan kondisi yang saat ini berjalan pada dinas intelijen pajak.

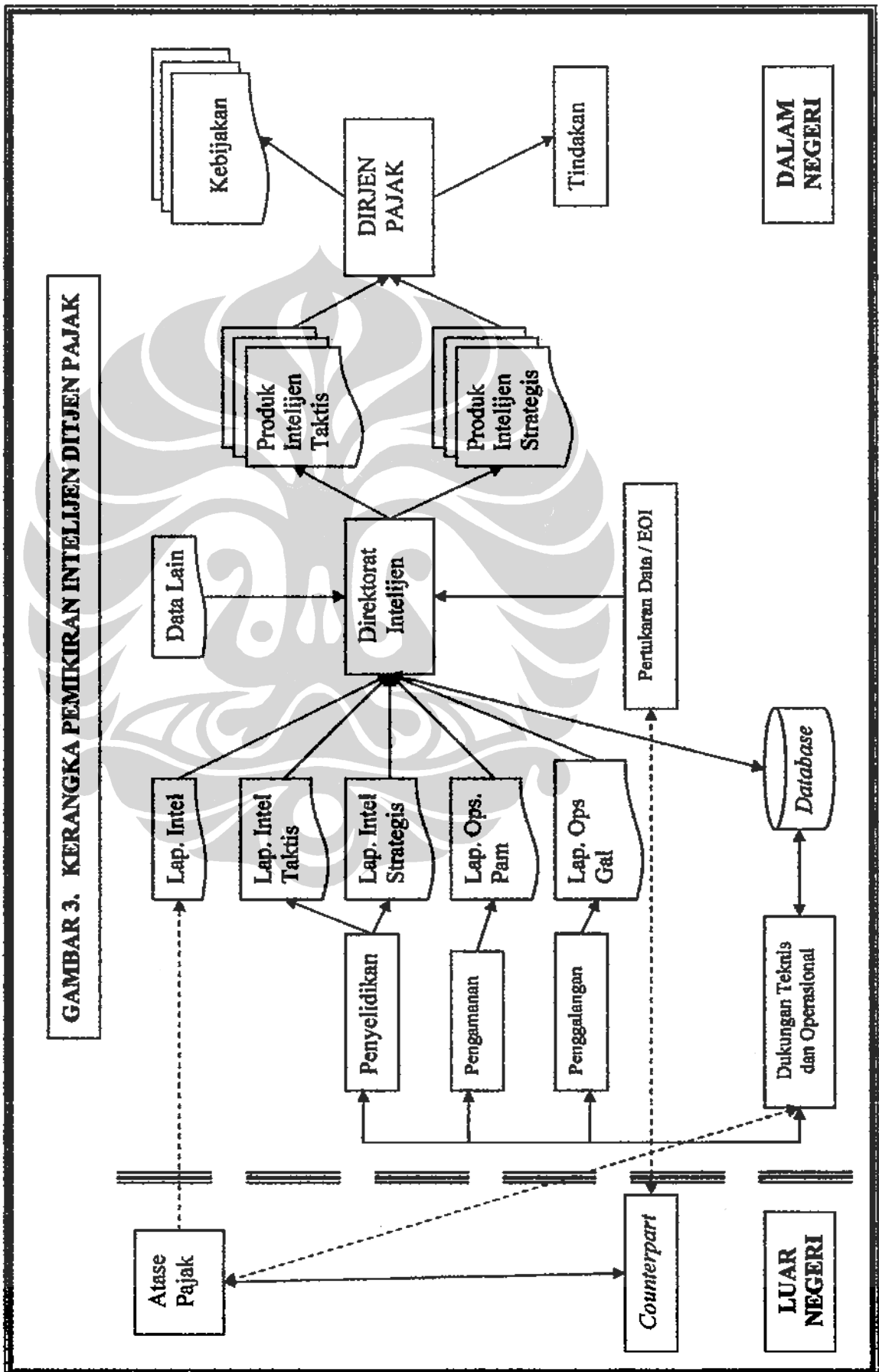
Dalam kerangka penelitian yang dikembangkan, dinas intelijen pajak menjalankan fungsi-fungsi intelijen seperti penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan sebagaimana dijalankan juga oleh dinas intelijen secara universal. Untuk pengumpulan baket di lingkungan dalam negeri kegiatan intelijen dilakukan oleh unit intelijen pajak dalam negeri, sedangkan pengumpulan baket di luar negeri dilakukan oleh atase pajak yang berada dalam kedutaan besar RI.

Berdasarkan hasil atau laporan kegiatan yang dilakukan oleh unit pengumpul baket, kemudian dilakukan proses pengolahan analisis oleh unit analisis dalam direktorat intelijen dan penyidikan sehingga dihasilkan produk intelijen yang bersifat taktis maupun yang bersifat strategis.

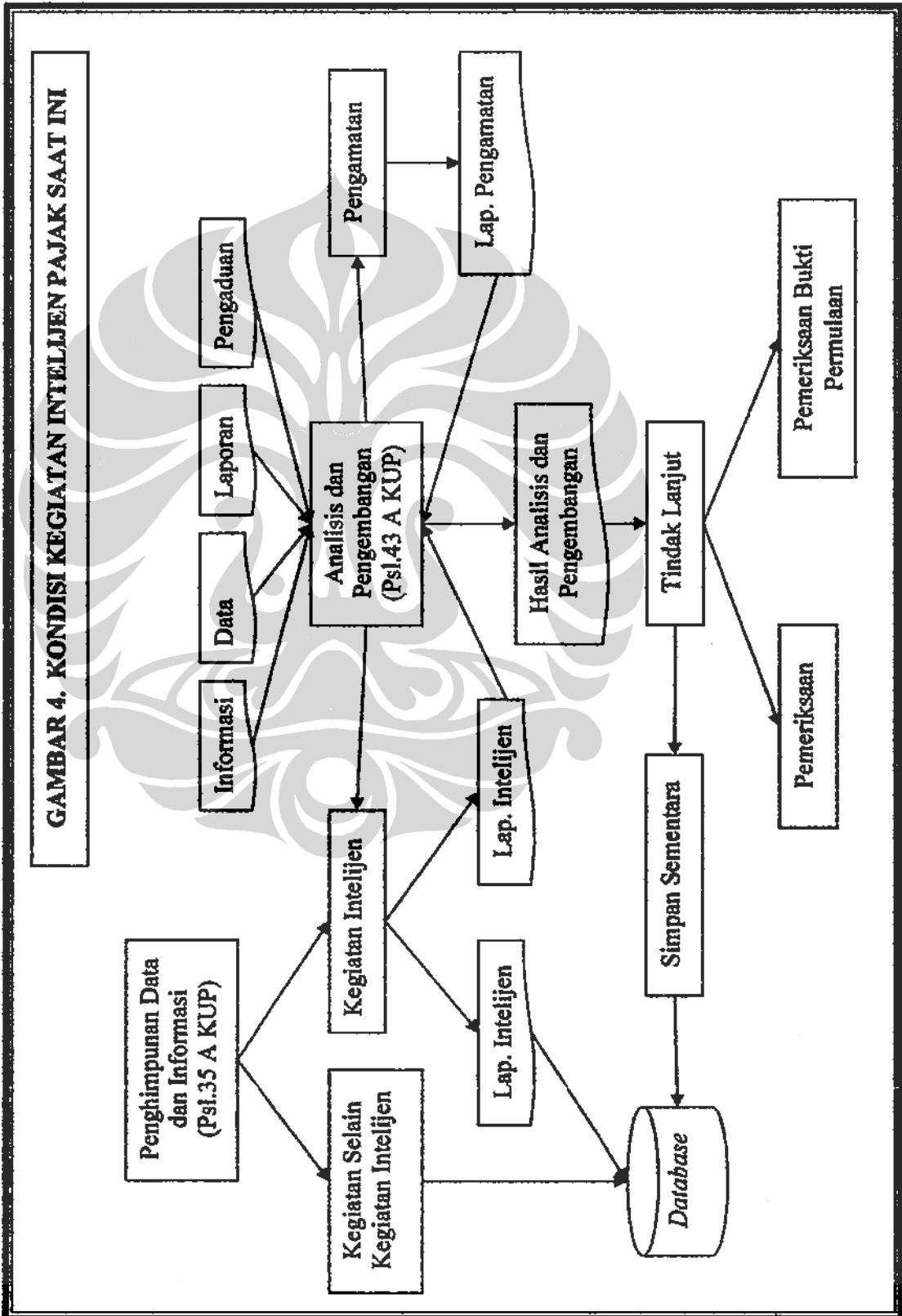
Produk intelijen tersebut kemudian diserahkan kepada *user* tunggal yakni Direktur Jenderal Pajak untuk kemudian dapat dimanfaatkan dalam mengambil keputusan ataupun membuat suatu kebijakan.

---

<sup>84</sup> Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen – Negara : 1945-2004*, Pacivis UI dan FES, Jakarta 2008, hal. 123



GAMBAR 3. KERANGKA PEMIKIRAN INTELIJEN DJP



## BAB III METODE PENELITIAN

Metode penelitian pada hakekatnya merupakan suatu panduan bagi penulis dalam melaksanakan penelitiannya untuk memperoleh kebenaran ilmiah. Sejalan dengan itu Nawawi (1993) menyatakan bahwa untuk menjamin ditemukannya kebenaran ilmiah, metode penelitian memberikan cara-cara kerja yang sangat cermat dengan cara-cara yang sangat keras. Dengan demikian berarti metode penelitian tidak saja bertujuan memberikan peluang yang sebesar-besarnya bagi penemuan kebenaran yang obyektif, tetapi juga untuk menjaga agar pengetahuan dan pengembangannya memiliki nilai ilmiah yang tinggi.<sup>85</sup> Dengan metode penelitian yang jelas, maka disamping memberikan tuntunan yang sistematis dan terarah, juga dapat memberikan kemudahan bagi pihak lain yang ingin mengetahui sasaran dari penelitian.

### 3.1. Pendekatan Penelitian

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan penelitian yang bersifat kualitatif. Menurut Creswell<sup>86</sup>, pendekatan kualitatif adalah pendekatan untuk membangun pengetahuan riil atas objek penelitian berdasarkan perspektif-konstruktif (misalnya, makna-makna yang bersumber dari pengalaman individu, nilai-nilai sosial dan sejarah, dengan tujuan untuk membangun teori atau pola pengetahuan tertentu), atau berdasarkan perspektif partisipatori (misalnya: orientasi objek penelitian terhadap politik, isu, kolaborasi, atau perubahan), atau keduanya. Lebih jelasnya, pengertian tersebut adalah sebagai berikut:

*A qualitative approach is one in which the inquirer often makes knowledge claims based primarily on constructivist perspectives (i.e. the multiple meanings of individual experiences, meanings socially and historically constructed, with an intent of developing a theory or pattern) or advocacy/participatory perspectives (i.e. political, issue-oriented, collaborative or change oriented) or both.*

---

<sup>85</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hal. 25.

<sup>86</sup> Creswell, John W., *Research Design-Qualitative and Quantitative Approaches* (New Delhi, 2003), hal.18



Lebih jauh, Creswell menjelaskan bahwa di dalam penelitian kualitatif, pengetahuan dibangun melalui interpretasi multi perspektif dari berbagai masukan dari segenap partisipan yang terlibat di dalam penelitian, tidak hanya dari penelitiannya semata. Sumber datanya bermacam-macam, seperti catatan observasi, catatan wawancara, pengalaman individu, dan sejarah.

Penelitian yang menggunakan penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami obyek yang diteliti secara mendalam. Lincoln dan Guba (1985) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif bertujuan untuk membangun ideografik dari *body of knowledge*, sehingga cenderung dilakukan tidak untuk menemukan hukum-hukum dan tidak untuk membuat generalisasi, melainkan untuk membuat penjelasan mendalam atau ekstrapolasi atas obyek tersebut.

Penelitian mengenai analisis stratejik intelijen pajak dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan landasan teori sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta dilapangan.

Dikarenakan belum adanya penelitian yang secara khusus terhadap keberadaan dinas intelijen pajak, peneliti menggunakan pendekatan analogi sebagaimana dikemukakan oleh Gavetti, Levinthal dan Rivkin (2005). Analogi tersebut untuk memberikan suatu perbandingan yang walaupun tidak secara pasti sebanding ataupun sama, namun dapat digunakan sebagai suatu tolok ukur. Analogi dilakukan dengan membandingkan fungsi-fungsi intelijen yang berlaku universal di seluruh organisasi intelijen dengan fungsi-fungsi yang telah dijalankan oleh dinas intelijen pajak. Dari kedua hal tersebut akan terlihat adanya suatu *gap* ataupun tidak. Peneliti akan lebih mendalami *gap-gap* yang ada tersebut untuk menarik suatu kesimpulan yang didasari oleh konstruksi teori dan praktik yang bersifat ilmiah untuk kemudian memberikan saran atau penyesuaian yang diharapkan dapat bermanfaat.

### 3.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian deskriptif. Pemilihan jenis ini didasarkan atas pertimbangan bahwa dalam membahas tesis ini pertama-tama peneliti akan menggambarkan secara rinci mengenai keberadaan dinas intelijen pajak dan aktivitasnya sebagai suatu organisasi klandestin. Peneliti juga akan menguraikan serta menganalisis apakah dinas intelijen pajak

menjalankan fungsi-fungsi organisasi dan beraktivitas selayaknya organisasi intelijen yang berlaku universal.

Jadi, penelitian ini tidak hanya menggambarkan atau menjelaskan data yang diperoleh, akan tetapi juga menganalisis dan menginterpretasikan data tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Surakhmad mengenai penelitian deskriptif<sup>87</sup>, yaitu :

“suatu penelitian yang berusaha menggambarkan atau menjelaskan secepat mungkin mengenai suatu hal dari data yang ada. Penelitian deskriptif ini tidak terbatas pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu, menjadi suatu wacana dan konklusi dalam berfikir logis, praktis, dan teoritis”

### **3.3. Alasan Pemilihan Objek Penelitian**

Ada beberapa alasan peneliti memilih objek penelitian pada penulisan tesis ini, yakni :

Pertama, peneliti sangat menaruh perhatian pada keberadaan dinas intelijen pajak di Indonesia. Hal ini mendorong peneliti untuk lebih dalam memahami keberadaan dinas intelijen pajak dalam mendukung kinerja Ditjen Pajak .

Kedua, peneliti ingin mengetahui lebih dalam apakah intelijen pajak telah menjalankan fungsi-fungsi organisasi intelijen yang berlaku secara universal.

### **3.4. Metode Pengumpulan Data**

Untuk mendapatkan gambaran yang lengkap mengenai fenomena yang diteliti, pengumpulan data diupayakan sekomprehensif mungkin. Data yang digunakan dalam penelitian ini sebagian besar adalah data kualitatif berupa penjelasan, analisis dan gambaran.

Pengumpulan data dilakukan melalui beberapa cara, yakni:

---

<sup>87</sup> Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar: Metode dan Teknik*, (Bandung, 1998), hal.139

### 3.4.1. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan ini dilakukan untuk memperoleh teori yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dimana teori ini dapat dijadikan landasan untuk meneliti masalah yang dibahas. Hal ini dilakukan dengan cara membaca, mempelajari dan menganalisis buku-buku literatur, makalah ilmiah, artikel dan sumber lainnya sehingga diperoleh pengetahuan secara teoritis tentang masalah yang diteliti. Disamping itu peneliti juga akan mempelajari ketentuan-ketentuan perpajakan (baik ketentuan domestik maupun internasional) untuk memahami konteks permasalahan tesis secara mendalam.

Peneliti juga menggunakan data sekunder yang diperoleh dari kantor pajak, lembaga akademik dan instansi lain untuk memperkuat data penelitian dalam upaya untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai fenomena sosial yang diteliti.

### 3.4.2. Studi Lapangan

Studi lapangan dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa cara, antara lain wawancara (*interview*) dengan *key informan* dan pengamatan terlibat (*participant observation*). Dari pengumpulan data melalui dua cara tersebut diharapkan peneliti mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai fenomena sosial yang diteliti.

#### 3.4.2.1 Wawancara

Wawancara dilakukan sebagai salah satu strategi untuk melakukan pengumpulan data maupun sebagai penghubung kegiatan observasi, analisis dokumen, maupun teknik pengumpulan data lainnya (Bogdan dan Biklen, 1982). Patton (1990) mengungkapkan bahwa wawancara kualitatif dapat dilakukan dalam tiga tipe, yakni :

- a) Informal, berbentuk seperti perbincangan biasa
- b) Semi Terstruktur
- c) Terstandar, dalam bentuk tanya jawab dengan informan.

Prasetyo Irawan membagi bentuk wawancara menjadi tiga bagian, yakni<sup>88</sup> :

- a) wawancara terstruktur pedoman, biasanya terdiri dari seperangkat pertanyaan yang dapat dijawab dengan jawaban ya atau tidak, atau dengan memilih satu pilihan jawaban. Pada wawancara seperti ini kita tidak dapat memperoleh jawaban secara lebih mendalam.
- b) wawancara semi terstruktur pedoman, biasanya terdiri dari seperangkat pertanyaan yang kemudian diperdalam dengan menggunakan pertanyaan setengah terbuka. Keuntungannya adalah cukup objektif, tapi tetap menyajikan informasi yang mendalam tentang pendapat dan alasan-alasan responden dibanding kuisioner.
- c) wawancara tidak terstruktur, tidak dibutuhkan pedoman wawancara yang detail, tetapi semacam rencana umum untuk menanyakan pendapat atau komentar responden tentang suatu topik sesuai tujuan pewawancara. Wawancara semacam ini dilaksanakan jika informasi yang dibutuhkan sulit diperoleh dari responden yang kita wawancarai.

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dalam bentuk wawancara tidak terstruktur dan bersifat informal selayaknya seperti dalam suatu perbincangan biasa, namun tetap dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara berupa pertanyaan kunci dan relevan kepada para informan kunci (*key informan*) yaitu orang-orang yang dianggap kompeten dan memahami permasalahan yang diangkat dalam tesis ini. Untuk mendapatkan gambaran yang mendalam dan bersifat objektif mengenai fenomena yang diteliti, peneliti melakukan wawancara dengan pejabat, pejabat intelijen baik itu pejabat eselon empat, tiga, dan dua maupun petugas intelijen yang bertugas di Direktorat Jenderal Pajak baik yang berada di kantor pusat maupun di luar kantor pusat. Para informan petugas intelijen pajak yang menjadi narasumber berdiskusi pada unit intelijen operasional dan juga dalam unit analisis intelijen.

Dalam wawancara ini peneliti telah bersepakat dengan para informan untuk tidak menampilkan data-data yang bersifat rahasia negara dan juga tidak menampilkan data narasumber yang berasal dari pejabat maupun petugas intelijen

<sup>88</sup> Prasetyo Irawan, *Metode Penelitian*, Jakarta : Penerbit Universitas Terbuka, 2008. hal. 6-22.

demi menjaga kerahasiaan dan keamanan mereka ( *Anonymous* ). Wawancara yang bersifat anonim ini dapat dilakukan dan bahkan memberikan beberapa keuntungan dalam penelitian kualitatif. Keuntungan tersebut antara lain sebagaimana dikemukakan oleh Dholakia dan Zhang<sup>89</sup> :

- 1) Peneliti dapat memperoleh dan menggali data dan informasi secara lebih mendalam dari informan karena kerahasiaan data informan lebih terjaga. Hal tersebut juga memberikan kenyamanan bagi informan dalam memberikan dan mengungkapkan data dan informasi yang dimilikinya.
- 2) Peneliti akan lebih mudah dalam melakukan penelitian dengan melakukan *unobstrusive participant observation* atau pengamatan terlibat yang tak menonjolkan diri peneliti. Peneliti dapat lebih leluasa berinteraksi dan mengamati objek penelitian tanpa ada resistensi dari pihak yang diteliti atau diamati<sup>90</sup>.

#### 3.4.2.2 Pengamatan Terlibat (*participant observation*)

Pada teknik pengamatan terlibat ini peneliti akan melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan dan interaksi sosial yang sedang diteliti. Dalam hal ini peneliti terlibat langsung sebagai pegawai Direktorat Jenderal Pajak yang berinteraksi dengan permasalahan intelijen perpajakan. Dengan demikian peneliti dapat mengetahui secara langsung bagaimana aktivitas dinas intelijen pajak.

### 3.5. Konstruksi Teori dan Praktik

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti menyusun suatu konstruksi antara teori dan praktik untuk memandu penulis dalam menganalisis fenomena penelitian

<sup>89</sup> Dholakia, Nikhilesh & Zhang, Dong (2004). *Online Qualitative Research in the Age of E-Commerce: Data Sources and Approaches [27 paragraphs]*. Forum *Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 5(2), Art. 29, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0402299>.

<sup>90</sup> Loewenstein, George (2001). *The creative destruction of decision research*. *Journal of Consumer Research* 28(3), 499-505.

mengenai keberadaan dinas intelijen pajak dalam mendukung tugas Direktorat Jenderal Pajak dalam bidang pengawasan kepatuhan wajib pajak dan penegakan hukum perpajakan sehingga terbangun suatu hipotesis. Hal ini sesuai dengan pernyataan Glaser dan Strauss (1980) dalam Lexy J. Moleong (1989) yang menyatakan bahwa dalam penelitian kualitatif, peneliti tidak diharuskan membuat suatu hipotesis awal untuk diuji karena dalam penelitian kualitatif, peneliti harus secara aktif melakukan analisis atas data-data yang diperolehnya selama penelitian untuk membangun suatu hipotesis.

Dalam penelitian ini, dinas intelijen pajak diduga masih berada dalam peran dan tingkatan intelijen taktis dan belum menjalankan sepenuhnya fungsi-fungsi intelijen sebagaimana organisasi intelijen pada umumnya. Kondisi ini diduga disebabkan karena kebijakan yang mengatur keberadaan intelijen pada direktorat jenderal pajak membatasi ruang lingkup intelijen pajak hanya untuk menghimpun data dan informasi serta membantu mengungkap tindak pidana di bidang perpajakan. Akibat dari kebijakan tersebut, maka struktur organisasi, aktivitas, produk, dan tujuan dinas intelijen pajak pada akhirnya terimbas bersifat taktis.

Sebagai instansi yang sudah menerapkan reformasi birokrasi, diduga dinas intelijen pajak memiliki sistem pengawasan yang cukup ketat baik berasal dari internal maupun eksternal Ditjen Pajak. Akan tetapi karena fungsi pengamanan dalam dinas intelijen pajak belum dilaksanakan, banyak terdapat kasus-kasus penggelapan pajak yang melibatkan oknum pegawai pajak tidak terdeteksi dan tertangani sedini mungkin.

### **3.6. Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang akan digunakan oleh peneliti adalah pertama-tama peneliti menentukan pertanyaan penelitian yang relevan dengan fenomena yang akan diteliti tersebut. Selanjutnya peneliti mengajukan pertanyaan dalam wawancara dengan narasumber, mengumpulkan data-data primer maupun sekunder dari lapangan kemudian membandingkannya dengan teori yang digunakan.

Dari Hasil yang diperoleh dilapangan, peneliti kemudian melakukan interpretasi dan analisis terkait fenomena yang sedang diteliti dan kemudian menarik kesimpulan. Peneliti akan melakukan pengumpulan data kembali di lapangan hingga

peneliti memperoleh informasi yang komprehensif terkait fenomena yang sedang diteliti.

### **3.7. Penentuan Lokasi Penelitian**

Penelitian akan dilakukan pada lokasi-lokasi yang terkait dengan fenomena penelitian. Lokasi tersebut akan dilakukan pada kantor-kantor Direktorat Jenderal Pajak yang meliputi :

1. Direktorat Intelijen dan Penyidikan,
2. Direktorat Peraturan Perpajakan I dan II
3. Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan (P2)
4. Direktorat KITSDA
5. Direktorat Potensi, Kepatuhan, dan Penerimaan (PKP)
6. Direktorat Pelayanan, Penyuluhan dan Hubungan Masyarakat (P2Humas)
7. Direktorat Ekstensifikasi dan Penilaian (Ekspen)
8. Direktorat Teknologi Informasi Perpajakan (TIP)
9. Pusat Pengolahan Data dan Dokumen Perpajakan (PPDDP)
10. Kantor Wilayah DJP di Jakarta
11. Kantor Pelayanan Pajak
12. Kementerian Luar Negeri

### **3.8. Batasan Penelitian**

Agar penelitian ini menjadi lebih fokus dan terarah, peneliti membuat batasan-batasan penelitian. Peneliti membuat batasan dengan hanya melakukan penelitian mengenai keberadaan serta aktivitas dinas intelijen pajak dalam mendukung kinerja Direktorat Jenderal Pajak di Indonesia. Keberadaan data-data penelitian lainnya selain batasan tersebut hanya peneliti gunakan sebatas sebagai pendukung untuk memberikan gambaran yang lebih komprehensif atas aktivitas dinas intelijen pajak.

## BAB IV

### INTELIJEN DIREKTORAT JENDERAL PAJAK

#### 4.1. Modernisasi Administrasi Perpajakan dan Kerangka Pengawasan Kepatuhan dan Penegakan Hukum dalam Bidang Perpajakan

Pemerintah Indonesia telah melakukan reformasi administrasi perpajakan antara lain dengan melakukan perubahan struktur dan prosedur, yakni mengubah organisasi dari Kantor Inspeksi Pajak menjadi Kantor Pelayanan Pajak. Perubahan itu terjadi karena adanya reformasi perpajakan pada tahun 1983, yaitu perubahan sistem dari *official assessment* menjadi *self assessment*.

Reformasi administrasi perpajakan yang telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak, yaitu tahun 1983, 1985, 1991, 1994, 1997, dan 2000 pada kenyataannya belum melakukan perubahan struktur organisasi menjadi lebih ramping, tetapi justru malah menambah jumlah seksi dan subseksi. Kelemahan reformasi administrasi perpajakan yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak ini disebabkan belum optimalnya upaya yang dilaksanakan, khususnya yang berkaitan dengan organisasi Direktorat Jenderal Pajak, baik yang menyangkut struktur, prosedur, strategi, maupun budaya organisasi. Reformasi administrasi perpajakan yang dilakukan selama ini masih terfokus pada aspek reorganisasi dengan memperbesar struktur organisasi, memperbanyak jumlah pegawai dan memperbesar jalur prosedur (Aisyah, 1998. h.177).

Nasucha (2004) menjelaskan bahwa kelemahan administrasi perpajakan di Indonesia dapat diidentifikasi menjadi beberapa hal sebagai berikut :

- a) Komponen struktur organisasi Direktorat Jenderal Pajak tidak ramping (Aisyah, 1998)
- b) Adanya keluhan masyarakat mengenai pelayanan perpajakan yang berkaitan dengan kerumitan sistem dan prosedur (Harian Kompas, 19 Februari 2000). Sementara itu Laporan Tahunan DJP tahun 2000 juga mengakui bahwa sistem dan prosedur perpajakan dipandang masih berbelit/rumit, tidak sederhana, dan terlalu banyak membebani administrasi wajib pajak sehingga memerlukan biaya tinggi bagi wajib pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya (*high cost of tax compliance*)



- c) Sistem Informasi Perpajakan yang ada belum terpadu secara fungsional dan belum mandiri secara operasional.
- d) Masyarakat menilai cara kerja dan kualitas aparat DJP tidak profesional dan cenderung mengandalkan kekuasaan. Hal ini diperkuat dengan sinyalemen yang ada dalam masyarakat bahwa aparat DJP cenderung mempersulit proses yang seharusnya mudah dan sederhana. Bahkan penelitian awal Aisyah (2000) terhadap wajib pajak di Jabotabek menunjukkan 67,7 % responden menyatakan bahwa perilaku aparat pajak sangat arogan sebagaimana ditulis dalam Harian Ekonomi Neraca tanggal 27 Februari 2001.
- e) Strategi implementasi DJP untuk menguasai dan menggali potensi pajak masih lemah sehingga masih banyak terjadi kebocoran potensi pajak yang seharusnya dapat direalisasikan menjadi penerimaan ( Direktorat Jenderal Pajak, 2000)

Dalam rangka meningkatkan pelayanan perpajakan dan juga menjawab berbagai permasalahan sebagaimana disebutkan diatas, pemerintah kemudian melaksanakan berbagai program pembenahan yang salah satunya adalah Program Modernisasi Administrasi Perpajakan yang telah dilaksanakan sejak tahun 2002. Modernisasi administrasi perpajakan tersebut dimulai dengan dibentuknya kantor wilayah (kanwil) Direktorat Jenderal Pajak Wajib Pajak Besar atau juga dikenal sebagai *Large Regional Tax Payer Office (LRTO)* yang membawahi Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Wajib Pajak Besar (*Large Tax Payer Office*) Satu dan Dua dengan menerapkan sistem administrasi perpajakan modern (SAPM).

Pada tahun 2003 hingga tahun 2004 pola dan sistem perpajakan modern kemudian diterapkan secara bertahap pada kantor di kanwil Ditjen Pajak Jakarta Khusus, kanwil Ditjen Pajak Jakarta Pusat, dan KPP Madya pada Kanwil DJP Jakarta Pusat. Kondisi ini kemudian dilanjutkan pada tahun 2005 dengan menerapkan modernisasi pada KPP Pratama di sebagian kota-kota besar di Indonesia.

Hingga pada awal Januari 2007, Kantor Pusat Ditjen Pajak juga memberlakukan sistem administrasi perpajakan modern (SAPM) dan sekaligus melakukan restrukturisasi organisasi. Sampai dengan akhir tahun 2008<sup>91</sup> seluruh kantor Ditjen Pajak di seluruh Indonesia telah menerapkan SAPM dengan perincian:

<sup>91</sup> Berdasarkan Laporan Tahunan DJP Tahun 2008

a) Kantor Pusat DJP, terdiri dari :

1. Sekretariat Ditjen
2. 4 Tenaga Pengkaji
3. 12 Direktorat
4. Pusat Pengolahan Data dan Dokumen Perpajakan

b) 31 Kantor Wilayah

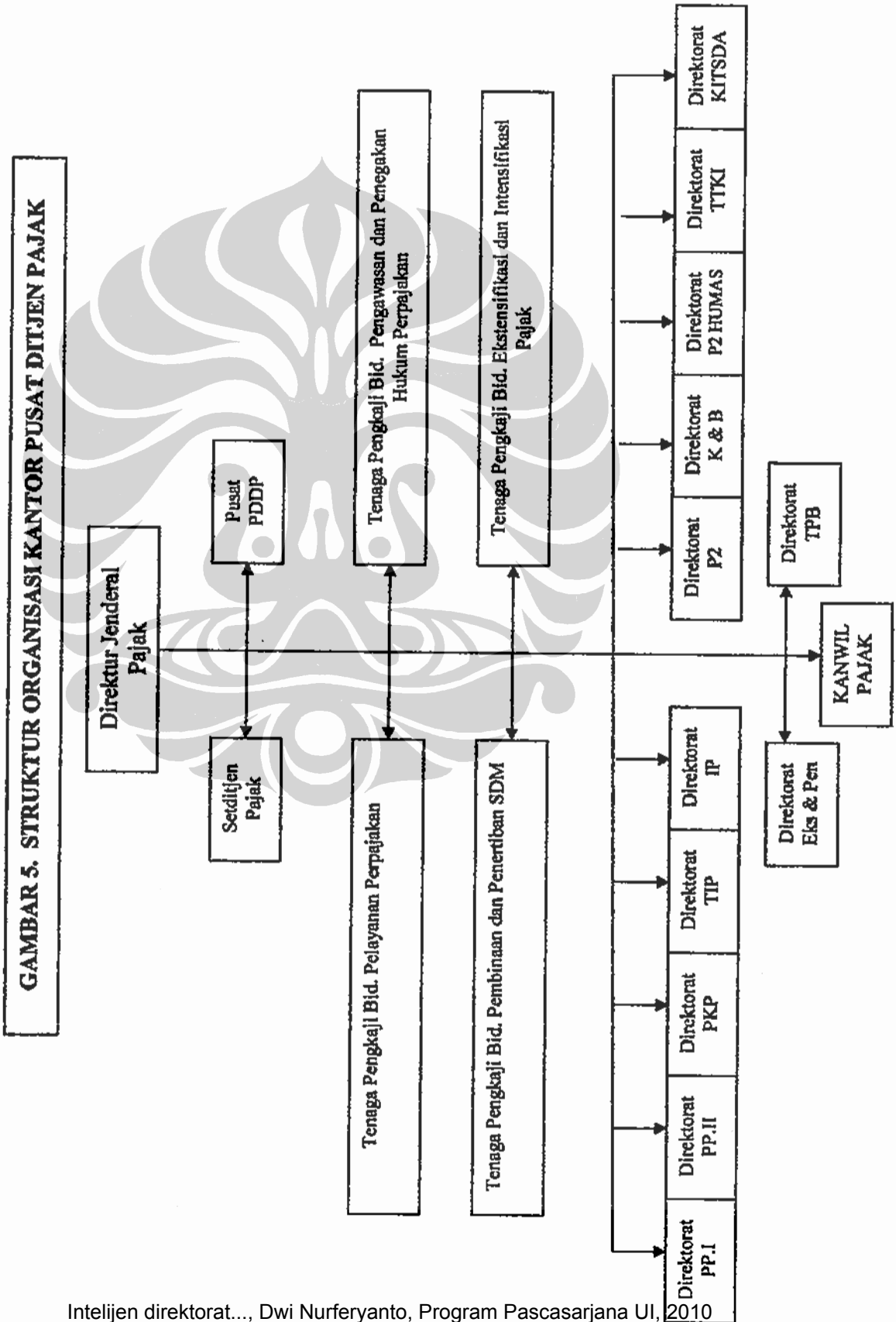
c) 3 KPP Wajib Pajak Besar

d) 28 KPP Madya

e) 299 KPP Pratama

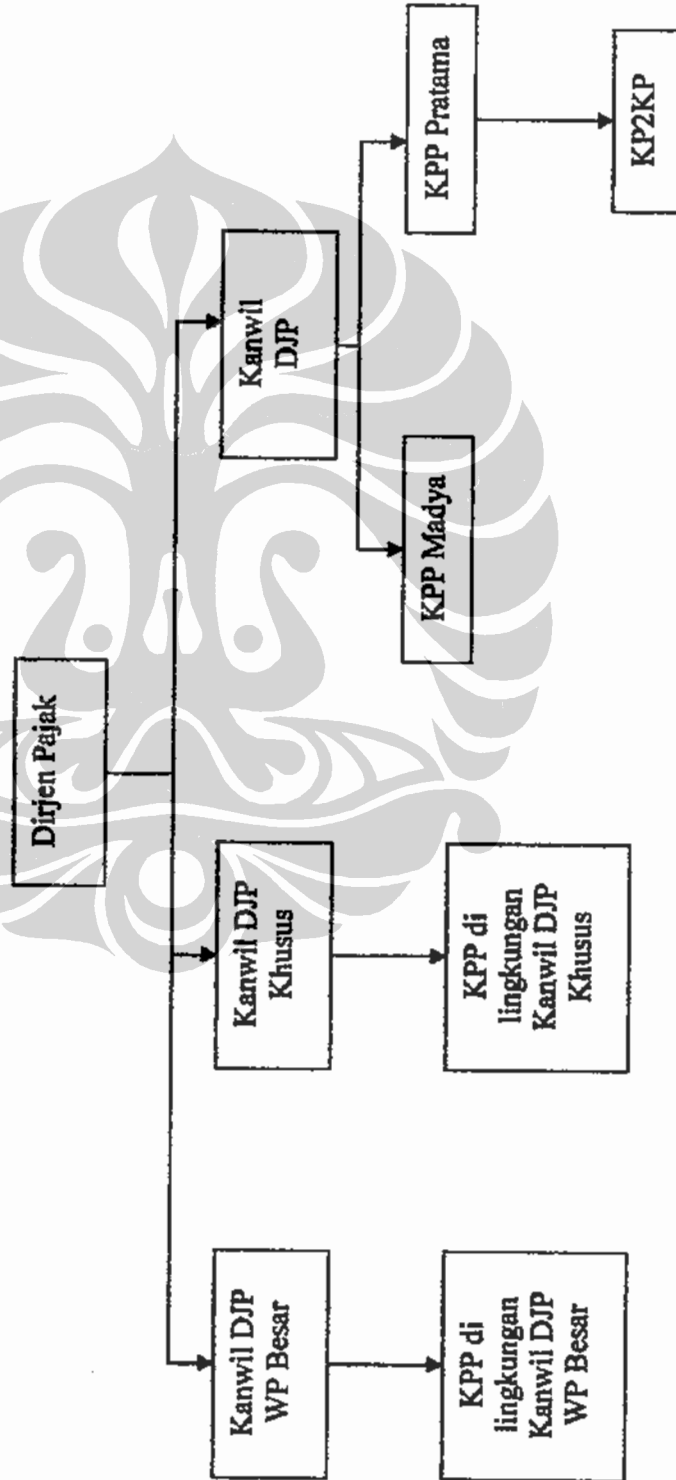
f) 207 KP2KP

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan, struktur organisasi kantor pusat Ditjen Pajak digambarkan sebagai berikut dalam gambar 5 dibawah ini.



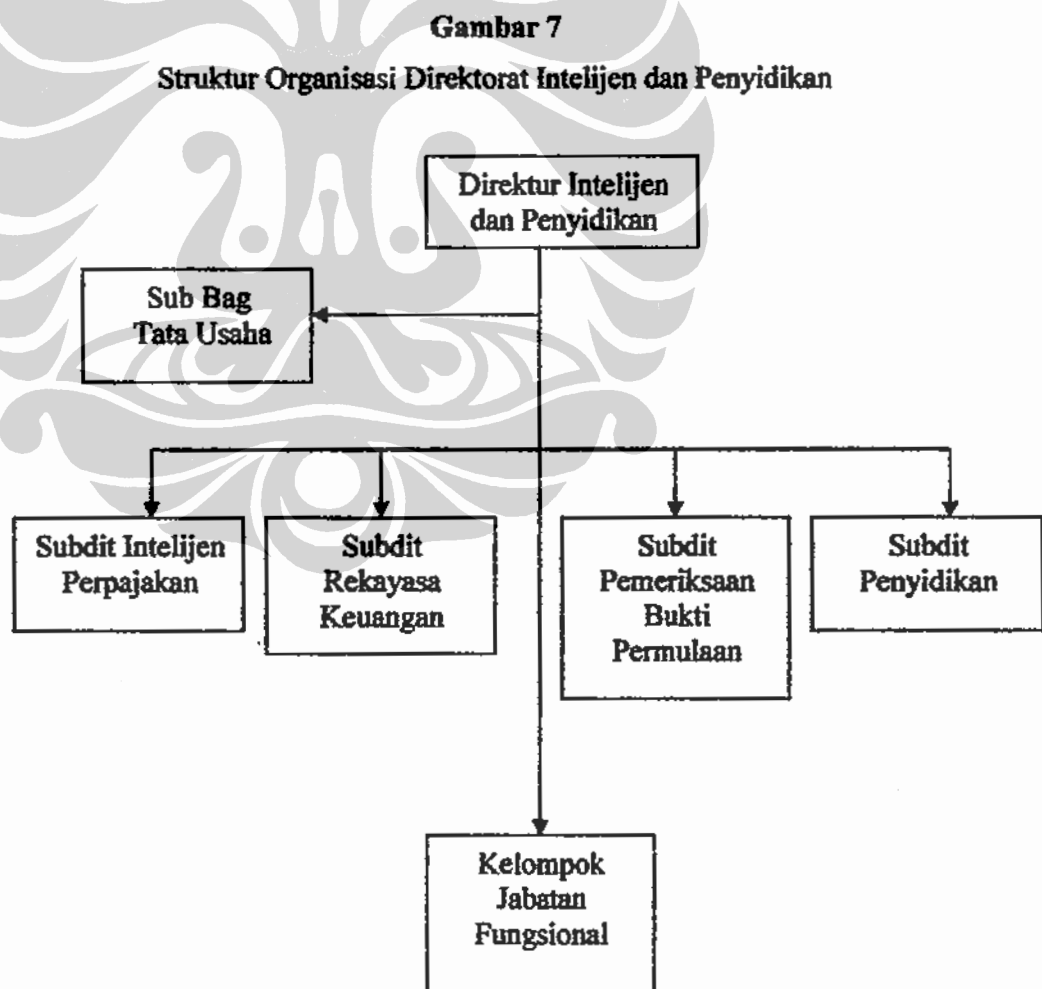
Dalam tataran hubungan antara Kantor Pusat DJP dengan instansi vertikal DJP di seluruh wilayah Indonesia baik itu dengan kantor wilayah (Kanwil) DJP , Kantor Pelayanan Pajak (KPP) maupun Kantor Pelayanan, Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP) dapat digambarkan dalam gambar 6 sebagai berikut :

Gambar 6

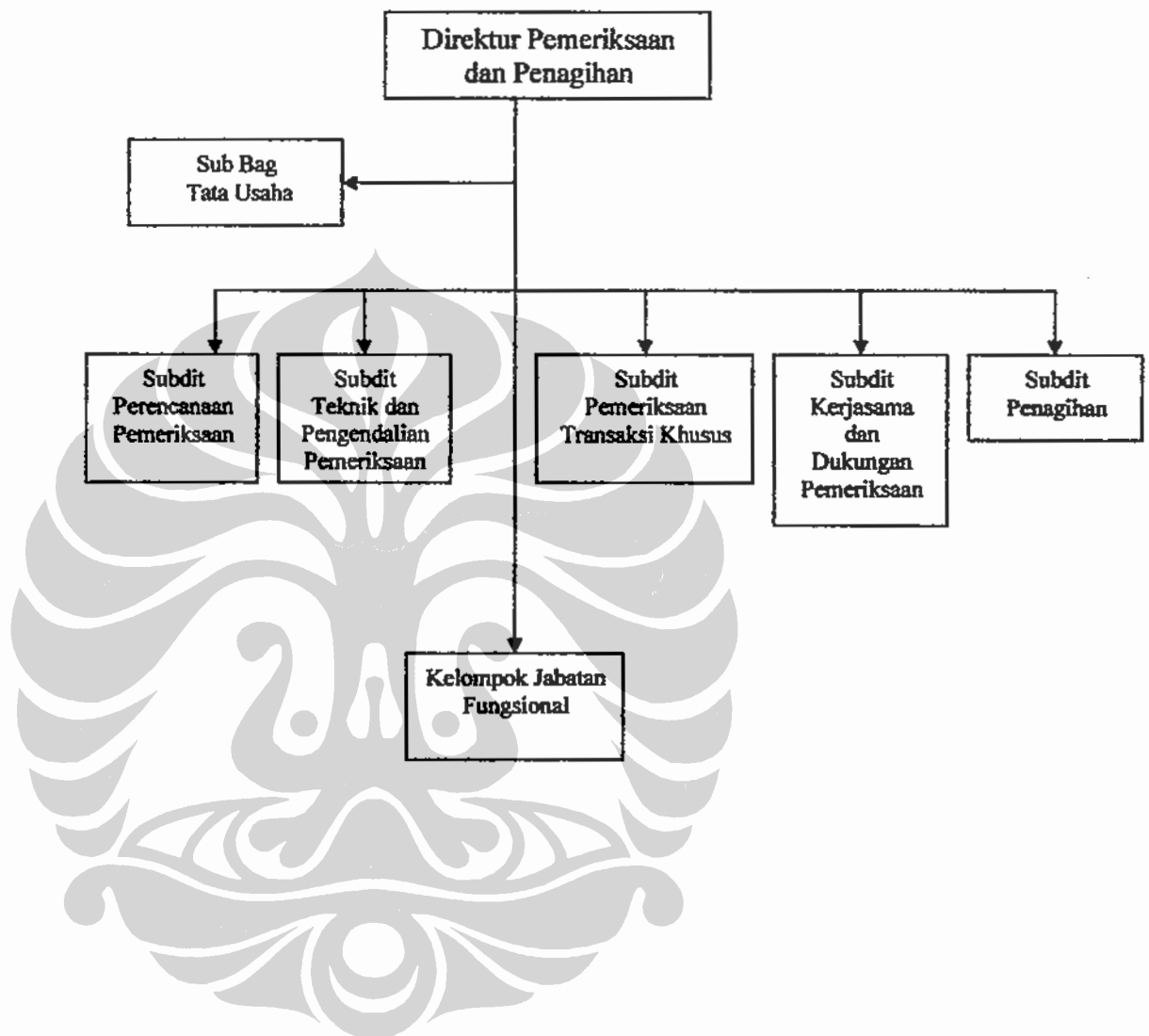


Salah satu perubahan penting dalam restrukturisasi organisasi kantor pusat Direktorat Jenderal Pajak terkait upaya pengawasan kepatuhan dan penegakan hukum dalam bidang perpajakan adalah pemecahan fungsi dari Direktorat P4 (Pemeriksaan, Penagihan, dan Penyidikan Pajak) menjadi Direktorat Intelijen dan Penyidikan (Dit. Inteldik) dan Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan (Dit. P2) dengan tujuan memaksimalkan fungsi pengawasan dan penegakan hukum atas pelanggaran kewajiban perpajakan. Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan berfokus pada pemeriksaan dan penagihan atas pemenuhan kewajiban perpajakan sedangkan Direktorat Intelijen dan Penyidikan berfokus pada penanganan tindak pidana perpajakan.

Struktur organisasi kedua direktorat tersebut digambarkan dalam gambar 7 dan 8 dibawah ini.



**Gambar 8**  
**Struktur Organisasi Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan**



## 4.2. Tindak Pidana di Bidang Perpajakan

Penerapan sistem pemungutan pajak dengan cara *Self Assessment* yang memberikan hak sekaligus kewajiban kepada wajib pajak untuk menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri kewajiban perpajakannya, memiliki konsekuensi timbulnya potensi bagi wajib pajak, baik karena kealpaannya maupun karena sengaja, untuk tidak memenuhi kewajiban perpajakannya. Oleh karena itu untuk menjamin terlaksananya pemenuhan kewajiban perpajakan, pemerintah memandang perlu untuk menerapkan ketentuan-ketentuan pidana di bidang perpajakan.

Ditinjau dari tujuan pidananya, pasal-pasal pidana yang termuat dalam Undang-undang perpajakan secara absolut dimaksudkan untuk memenuhi bunyi undang-undangnya dan secara relatif lebih dimaksudkan untuk menciptakan *deterrent effect* dan melakukan koreksi terhadap pelanggar ketentuan perpajakan sehingga wajib pajak yang bersangkutan dapat menjadi lebih baik dalam memenuhi kewajiban pajaknya.

Dalam penerapan pasal-pasal pidana, sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang menjadi penyidik adalah pejabat Polri dan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Penyidik Polri melakukan penyidikan terhadap tindak pidana umum, sedangkan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) melakukan penyidikan atas tindak pidana yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

Dalam hal terjadi tindak pidana di bidang perpajakan, UU KUP memberikan wewenang kepada PPNS Direktorat Jenderal Pajak untuk melakukan penyidikan. Hal ini didasarkan pada Pasal 44 UU KUP yang menyatakan bahwa Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan, sebagaimana dimaksud dalam *Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP)* yang berlaku.

#### 4.2.1. Pengertian Tindak Pidana di Bidang Perpajakan

Tindak pidana di bidang perpajakan adalah suatu perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan pajak yang menimbulkan kerugian keuangan negara dimana pelakunya diancam dengan hukuman pidana.

Ketentuan yang mengatur tindak pidana pajak terdapat dalam hukum pidana pajak yang berisi peraturan-peraturan tentang perbuatan-perbuatan apa yang dapat diancam dengan hukuman, siapa-siapa yang dapat dihukum, dan hukuman apa yang dapat dijatuhkan.

#### 4.2.2. Sumber Hukum Pidana di Bidang Perpajakan

Sumber hukum formil pidana pajak yang terutama adalah perundang-undangan perpajakan, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHPA)

##### a. Undang-undang Perpajakan

- 1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) meliputi Pasal 38, Pasal 39, Pasal 39A, pasal 41, pasal 41A, pasal 41B, Pasal 41C dan pasal 43.
- 2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, yang diatur dalam pasal 24 dan pasal 25.
- 3) Undang-undang Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Meterai, yang diatur dalam Pasal 13 dan pasal 14
- 4) Undang-undang Nomor 19 tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, yang diatur dalam Pasal 41A



b. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Ketentuan-ketentuan hukum pidana yang diatur dalam KUHP dapat pula diberlakukan untuk tindak pidana di bidang perpajakan, sepanjang perundang-undangan pajak tidak mengatur secara tersendiri. Asas tersebut diatur dalam Pasal 103 KUHP yang berbunyi :

*"Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan yang lain diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain".*

Pasal 253 KUHP yang mengatur ancaman pidana bagi pemalsuan meterai adalah merupakan ancaman pidana yang ditunjuk dan diikuti oleh ketentuan Pasal 13 Huruf a Undang-undang Nomor 13 tahun 1985 tentang Bea Meterai yang berbunyi:

*"Dipidana sesuai dengan ketentuan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, barang siapa meniru, atau memalsukan meterai tempel dan kertas meterai atau meniru dan pegawai negeri sipil memalsukan tanda tangan yang perlu untuk mensahkan meterai, diancam dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun."*

*Asas teritorialitas* berlakunya hukum pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 KUHP yang menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan pidana dalam perundang-undangan Indonesia berlaku bagi setiap orang yang melakukan sesuatu delik di Indonesia. Berdasarkan asas tersebut setiap orang baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing yang melakukan tindak Pidana Pajak di Indonesia dapat dipidana menurut ketentuan hukum yang berlaku.

Demikian pula sesuai dengan *asas nasional aktif* sebagaimana diatur dalam Pasal 5 KUHP, Warga Negara Indonesia yang berada di Luar Negeri yang melakukan kejahatan di bidang perpajakan menurut perundang-undangan pajak Indonesia, dapat dituntut dan diadili karena melakukan tindak pidana pajak berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia.

c. Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Berlakunya KUHAP sebagai sumber hukum dan acuan dalam penyidikan tindak pidana pajak secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 44 ayat (1) UU KUP disebutkan bahwa pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak diLeri wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

#### 4.2.3. Unsur – Unsur Tindak Pidana di Bidang Perpajakan

##### 4.2.3.1. Unsur Subyek ( Subyek Hukum Tindak Pidana Di Bidang Perpajakan )

Dalam melihat subyek hukum pidana pajak, harus memperhatikan asas umum hukum pidana yang menyatakan bahwa yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, dipersalahkan atas pelanggaran hukum pidana dan dapat dijatuhi hukuman pidana adalah orang pribadi (*natuurlijk persoon*). Asas umum ini juga secara eksplisit tercermin dalam bunyi pasal-pasal pidana pajak berikut :

UU KUP :

Pasal 38

*"Setiap orang yang karena kealpaannya: ....."*

Pasal 39 (1)

*"Setiap orang yang dengan sengaja:....."*

Pasal 39 (3)

*"Setiap orang yang melakukan percobaan ....."*

Pasal 39A

*"Setiap orang yang dengan sengaja:....."*

Pasal 41A

*"Setiap orang yang wajib memberikan keterangan atau bukti....."*

Pasal 41B

*"Setiap orang yang dengan sengaja menghalangi atau mempersulit penyidikan....."*

Pasal 41C (1), (2), (3) dan (4)

*"Setiap orang yang dengan sengaja:....."*

#### UU PPSP

Pasal 41A (3)

*"Setiap orang yang dengan sengaja:....."*

#### UU PBB

Pasal 24

*"Barang siapa karena kealpaannya :....."*

Pasal 25

*"Barang siapa dengan sengaja :....."*

#### UU Bea Materai

Pasal 13

*"Dipidana sesuai dengan ketentuan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana:*

- a. *barangsiapa meniru atau memalsukan .....*
- b. *barangsiapa dengan sengaja .....*
- c. *barangsiapa dengan sengaja .....*
- d. *barang siapa.....*

Pasal 14

(1) *Barang siapa dengan sengaja .....*

Ketentuan pidana pajak dibuat sebagai penunjang dan penguat (back up) dari hukum pajak (hukum administrasi pajak) agar Wajib Pajak mematuhi dan melaksanakan kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Oleh sebab itu subyek tindak pidana pajak yang utama adalah Wajib Pajak, yang tidak hanya melakukan pelanggaran administrasi, tetapi melakukan tindak pidana sehingga tidak cukup dikenai sanksi administrasi, tetapi harus juga dijatuhi hukum pidana.

Wajib pajak yang dimaksud dalam peraturan perundang-undangan perpajakan meliputi wajib pajak orang pribadi dan wajib pajak badan, namun dalam menentukan subyek hukum pidana pajak tetap harus disesuaikan dengan asas umum pidana

Selain itu dalam ketentuan pidana pajak, pihak yang dapat dijadikan subyek hukum tidak terbatas hanya wajib pajak, melainkan juga termasuk pihak yang bukan wajib pajak atau penanggung pajak. Sehingga secara umum subyek tindak pidana pajak dapat dibedakan menjadi 2 (dua) golongan besar, yaitu Wajib Pajak dan Bukan Wajib Pajak atau Penanggung Pajak.

a. **Wajib Pajak atau Penanggung Pajak**

Dalam hukum pidana pajak, yang merupakan hukum pidana khusus, Wajib Pajak sebagai subyek tindak pidana pajak dapat terdiri atas dua jenis yaitu orang pribadi sebagai wajib pajak orang pribadi, dan seseorang sebagai wakil dan bertindak untuk dan atas nama Wajib Pajak Badan.

1) **Orang pribadi sebagai Wajib Pajak orang pribadi .**

Seperti telah diuraikan di atas, sebagaimana asas umum dalam hukum pidana bahwa yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, dipersalahkan atas pelanggaran hukum pidana dan dapat dijatuhi hukuman pidana, adalah orang pribadi. Dalam hal ini orang pribadi yang menjadi subyek hukum pidana pajak adalah orang pribadi dalam posisinya sebagai wajib pajak yang terikat pada peraturan perundang-undang perpajakan.

2) **Seseorang sebagai pengurus dari suatu wajib pajak badan**

Dalam hal wajib pajak merupakan wajib pajak Badan maka sesuai asas umum hukum pidana, penuntutan pidananya dilakukan terhadap pengurus wakil, kuasa dan atau pegawai dari Wajib Pajak Badan. Hal ini telah diatur dalam Pasal 32 UU KUP sebagai berikut:

## Pasal 32

- (1) *Dalam menjalankan hak dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, Wajib Pajak diwakili dalam hal :*
- a. *badan oleh pengurus;*
  - b. *badan yang dinyatakan pailit oleh kurator;*
  - c. *badan dalam pembubaran oleh orang atau badan yang ditugasi untuk melakukan pemberesan;*
  - d. *badan dalam likuidasi oleh likuidator;*
  - e. *.....*
- (2) *Wakil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab secara pribadi dan/atau secara renteng atas pembayaran pajak yang terutang, kecuali apabila dapat membuktikan dan meyakinkan Direktur Jenderal Pajak bahwa mereka dalam kedudukannya benar-benar tidak mungkin untuk dibebani tanggung jawab atas pajak yang terutang tersebut.*
- (3) *Orang pribadi atau badan dapat menunjuk seorang kuasa dengan surat kuasa khusus untuk menjalankan hak dan memenuhi kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.*
- (4) *Termasuk dalam pengertian pengurus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah orang yang nyata-nyata mempunyai wewenang ikut menentukan kebijaksanaan dan/atau mengambil keputusan dalam menjalankan perusahaan.*

## b. Bukan Wajib Pajak/Penanggung Pajak

Seseorang yang bukan Wajib Pajak dan bukan Penanggung Pajak, dapat menjadi subyek tindak pidana pajak dan dapat dijatuhi hukuman pidana apabila melakukan tindak pidana perpajakan, yang dapat dikategorikan dalam 3 (tiga) golongan yaitu pejabat pajak, pihak ketiga, dan seseorang yang melakukan penyertaan tindak pidana pajak.

### 1) Pejabat Pajak

Sesuai dengan Pasal 34 ayat (1) UU KUP setiap pejabat pajak dilarang memberitahukan kepada pihak lain segala sesuatu yang diketahui atau diberitahukan kepadanya oleh Wajib Pajak dalam rangka jabatan atau pekerjaannya untuk menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Sesuai dengan pasal 41 ayat (1) UU KUP, pelanggaran karena kealpaan atas kewajiban tersebut dapat dikenai hukuman pidana kurungan maksimum satu tahun dan denda setinggi-tingginya Rp. 25.000.000,00 (Dua Puluh Lima Juta rupiah), atau apabila perbuatan tersebut dilakukan secara sengaja, maka sesuai dengan Pasal 41 ayat (2) UU KUP pejabat yang bersangkutan diancam hukuman penjara maksimum dua tahun dan denda setinggi-tingginya Rp. 50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah). Disamakan dengan Pejabat Pajak, adalah tenaga ahli yang ditunjuk dan ditugaskan oleh Dirjen Pajak untuk membantu pelaksanaan peraturan perundang-undangan perpajakan.

### 2) Pihak Ketiga

Dalam pasal-pasal undang-undang perpajakan ( UU KUP, UU BM, UU PPSP, dan UU PBB), telah diatur pengenaan sanksi pidana kepada pihak ketiga yang bukan wajib pajak sebagai berikut :

#### UU KUP :

##### a. Pasal 41A :

Dalam pasal 41A ini diatur ancaman pidana bagi pihak ketiga yang sengaja melanggar kewajiban Pasal 35 ayat (1). untuk menyerahkan keterangan atau bukti terkait dengan wajib pajak yang sedang dilakukan pemeriksaan pajak, penagihan pajak atau penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan, atau memberi keterangan atau bukti yang tidak benar. Ancaman pidana dari pelanggaran ini adalah pidana kurungan paling

lama 1(satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 25.000.000,00 ( Dua Puluh Lima Juta Rupiah )

Dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang KUP secara eksplisit disebutkan pihak ketiga yang dimaksud dalam pasal ini adalah pejabat bank, akuntan publik, notaris, konsultan pajak, dan kantor administrasi dan atau pihak ketiga lainnya yang memiliki hubungan dengan wajib pajak yang dilakukan pemeriksaan pajak, penagihan pajak atau penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan

**b. Pasal 41B :**

Dalam Pasal 41B ini diatur ancaman pidana bagi pihak ketiga yang dengan sengaja menghalangi atau mempersulit penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan. Ancaman pidananya adalah pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah).

**c. Pasal 41C :**

Dalam pasal 41 C ini diatur ancaman pidana bagi pihak ketiga yang melanggar ketentuan pada pasal 35A ayat (1) dan ayat (2) dengan ancaman pidana sebagai berikut :

- *Pasal 41C ayat (1)* : bagi pihak ketiga yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 35A ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- *Pasal 41C ayat (2)* : bagi pihak ketiga yang dengan sengaja menyebabkan tidak terpenuhinya kewajiban pejabat dan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35A ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 10 (sepuluh) bulan atau denda

paling banyak Rp 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).

- *Pasal 41C ayat (3)* : bagi pihak ketiga yang dengan sengaja tidak memberikan data dan informasi yang diminta oleh Direktur Jenderal Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35A ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 10 (sepuluh) bulan atau denda paling banyak Rp 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).
- *Pasal 41C ayat (4)* : bagi pihak ketiga yang dengan sengaja menyalahgunakan data dan informasi perpajakan sehingga menimbulkan kerugian kepada negara dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Pihak ketiga yang dimaksud dalam pasal 35A ayat (1) dan ayat (2) adalah setiap instansi pemerintah, lembaga, asosiasi, dan pihak lain.

#### **UU PPSP**

##### **Pasal 41A ayat (3)**

Dalam pasal 41A ayat (3) diatur ancaman pidana bagi pihak ketiga yang dengan sengaja tidak menuruti perintah atau permintaan yang dilakukan menurut undang-undang, atau dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi atau menggagalkan tindakan dalam melaksanakan ketentuan undang-undang yang dilakukan oleh Jurusita Pajak,

#### **UU PBB**

##### **Pasal 25 ayat (2)**

Dalam pasal 25 ayat (2) UU PBB diatur ancaman bagi pihak ketiga yang melakukan tindakan tidak memperlihatkan atau tidak meminjamkan surat atau dokumen lainnya dan tidak menunjukkan data



atau tidak menyampaikan keterangan yang diperlukan; sehingga menimbulkan kerugian pada Negara, sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 ayat (1) huruf d dan huruf e, dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun atau denda setinggi-tingginya Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah).

### 3) Penyertaan Tindak Pidana Pajak

Dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-undang KUP diatur ketentuan tentang Penyertaan tindak pidana pajak yang bunyinya :

“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dan 39, berlaku juga bagi wakil, kuasa, atau pegawai dari Wajib Pajak, yang menyuruh melakukan, yang turut serta melakukan, yang menganjurkan, atau yang membantu melakukan tindak pidana di bidang perpajakan”.

Ketentuan tersebut diadopsi dari ketentuan Pasal 55 dan 56 KUHP, sebagai antisipasi terhadap tindak pidana pajak yang dilakukan oleh beberapa orang baik secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama.

Penyertaan dalam tindak pidana pajak terdiri dari 5 (lima) kriteria, yaitu :

a. Yang melakukan perbuatan (*plegen, dader*)

Adalah subyek tindak pidana pajak (Wajib Pajak, Pejabat, Pihak ketiga) yang melakukan sendiri, perbuatan yang melanggar hukum pidana pajak.

b. Yang menyuruh melakukan perbuatan (*doen plegen, middelijke dader*)

Adalah seseorang yang menyuruh si pelaku untuk melaksanakan perbuatan yang melanggar hukum pidana pajak, dalam hal ini yang menyuruh dalam posisi mengendalikan si pelaku, yang disuruh melaksanakan perbuatan tindak pidana pajak.

c. Yang turut melakukan perbuatan

Adalah seseorang yang secara sadar bekerjasama dengan seorang pelaku tindak pidana pajak, dan secara bersama pula dalam

melaksanakan perbuatan pidana tersebut. Dalam hal ini kepentingan si dader dan mededader adalah setara atau seimbang.

d. Yang membantu perbuatan (*medeplichtige*)

Adalah seseorang yang sengaja memberi kesempatan, sarana, atau keterangan untuk melakukan kejahatan perpajakan, atau memberi bantuan kepada pelaku pada waktu kejahatan di bidang pajak dilakukan.

e. Yang menganjurkan supaya perbuatan dilakukan (*uitlokker*)

Adalah seseorang yang dengan pemberian kesanggupan penyalahgunaan kekuasaan atau martabat, paksaan, ancaman, penipuan, memberi kesempatan, sarana atau keterangan dengan sengaja menghancurkan orang lain supaya melakukan perbuatan yang melanggar hukum pidana pajak.

Dengan adanya ketentuan yang mengatur tentang penyertaan dalam tindak pidana pajak dapat dipetik hal penting bahwa sanksi pidana perpajakan tidak hanya ditujukan dan diterapkan bagi masyarakat Wajib Pajak, tetapi kepada siapapun, termasuk terhadap aparat dan pejabat pemerintah, yang melakukan, turut melakukan, membantu, menyuruh melakukan, atau membujuk supaya dilakukan penggelapan pajak, penyelewengan pajak, atau kejahatan perpajakan lainnya.

#### 4.2.3.2. Unsur Perbuatan (Obyek Hukum Tindak Pidana Di Bidang Perpajakan)

Objek hukum tindak pidana di bidang perpajakan adalah perbuatan-perbuatan yang melanggar larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam undang-undang perpajakan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan kerugian keuangan negara, diancam dengan hukuman pidana.

Perbuatan-perbuatan yang termasuk tindak pidana di bidang perpajakan dapat diuraikan sebagai berikut :

**UU KUP****1) Pasal 38**

Karena Alpa :

- a. tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan; atau
- b. menyampaikan Surat Pemberitahuan, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap, atau melampirkan keterangan yang isinya tidak benar,

**2) Pasal 39**

**Ayat (1)**

**Dengan Sengaja:**

- a. tidak mendaftarkan diri, atau menyalahgunakan atau menggunakan tanpa hak Nomor Pokok Wajib Pajak atau Pengukuhan Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2; atau
- b. tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan; atau
- c. menyampaikan Surat Pemberitahuan dan atau keterangan yang isinya tidak benar atau tidak lengkap; atau
- d. menolak untuk dilakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29; atau
- e. memperlihatkan pembukuan, pencatatan, atau dokumen lain yang palsu atau dipalsukan seolah-olah benar; atau
- f. tidak menyelenggarakan pembukuan atau pencatatan, tidak memperlihatkan atau tidak meminjamkan buku, catatan, atau dokumen lainnya; atau
- g. tidak menyetorkan pajak yang telah dipotong atau dipungut,

**Ayat (2)**

Melakukan pengulangan tindak pidana di bidang perpajakan sebelum lewat 1 (satu) tahun

**Ayat (3)**

Melakukan percobaan untuk melakukan tindak pidana menyalahgunakan atau menggunakan tanpa hak Nomor Pokok Wajib Pajak atau Pengukuhan Pengusaha Kena Pajak sebagaimana dimaksud

*dalam* ayat (1) huruf a, atau menyampaikan Surat Pemberitahuan dan atau keterangan yang isinya tidak benar atau tidak lengkap sebagaimana dimaksud *dalam* ayat (1) huruf c dalam rangka mengajukan permohonan restitusi atau melakukan kompensasi pajak

### 3) Pasal 39A

Dengan Sengaja :

- a. menerbitkan dan/atau menggunakan faktur pajak, bukti pemungutan pajak, bukti pemotongan pajak, dan/atau bukti setoran pajak yang tidak berdasarkan transaksi yang sebenarnya; atau
- b. menerbitkan faktur pajak tetapi belum dikukuhkan sebagai  
Pengusaha  
Kena Pajak

### 4) Pasal 41

Ayat (1)

Karena Alpa :

tidak memenuhi kewajiban merahasiakan hal sebagaimana dimaksud  
dalam Pasal 34

Ayat (2)

Dengan Sengaja :

tidak memenuhi kewajibannya atau seseorang yang menyebabkan tidak dipenuhinya kewajiban pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34

### 5) Pasal 41A

Dengan Sengaja :

tidak memberi keterangan atau bukti, atau memberi keterangan atau bukti yang tidak benar sehubungan dengan pelaksanaan kewajiban Pasal 35

6) Pasal 41B

Dengan Sengaja :

menghalangi atau mempersulit penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan

7) Pasal 41C

Ayat (1)

Dengan Sengaja :

tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35A ayat (1)

Ayat (2)

Dengan Sengaja :

menyebabkan tidak terpenuhinya kewajiban pejabat dan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35A ayat (1)

Ayat (3)

Dengan Sengaja :

tidak memberikan data dan informasi yang diminta oleh Direktur Jenderal Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35A ayat (2)

Ayat (3)

Dengan Sengaja :

menyalahgunakan data dan informasi perpajakan sehingga menimbulkan kerugian kepada negara

8) Pasal 43 :

Ayat (1)

menyuruh melakukan, turut serta melakukan, menganjurkan, atau membantu melakukan tindak pidana di bidang perpajakan terkait pasal 39 dan pasal 39 A UU KUP

**Ayat (2)**

menyuruh melakukan, turut serta melakukan, menganjurkan, atau membantu melakukan tindak pidana di bidang perpajakan terkait pasal 41A dan pasal 41B UU KUP

**UU PPSP****Pasal 41A****Ayat (1)**

melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) UU PPSP sebagai berikut :

- a. memindahkan hak, memindahtangankan, menyewakan, meminjamkan,
- b. menyembunyikan, menghilangkan, atau merusak barang yang telah disita;
- c. membebani barang tidak bergerak yang telah disita dengan hak tanggungan untuk pelunasan utang tertentu;
- d. membebani barang bergerak yang telah disita dengan fidusia atau diagunkan untuk pelunasan utang tertentu; dan atau
- e. merusak, mencabut, atau menghilangkan segel sita atau salinan Berita Acara Pelaksanaan Sita yang telah ditempel pada barang sitaan.

**Ayat (2)**

Tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 ayat (3) huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f.

**Ayat (3)**

**Dengan Sengaja :**

Tidak menuruti perintah atau permintaan yang dilakukan menurut undang-undang, atau dengan sengaja mencegah, menghalang-

halangi atau menggagalkan tindakan dalam melaksanakan ketentuan undang-undang yang dilakukan oleh Jurusita Pajak

UU PBB :

1) Pasal 24

Karena Alpa :

- a. tidak mengembalikan/menyampaikan Surat Pemberitahuan Obyek Pajak kepada Direktorat Jenderal Pajak;
- b. menyampaikan Surat Pemberitahuan Obyek Pajak, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap dan/atau melampirkan keterangan yang tidak benar

2) Pasal 25

Ayat (1)

Dengan Sengaja :

- a. tidak mengembalikan/menyampaikan Surat Pemberitahuan Obyek Pajak kepada Direktorat Jenderal Pajak;
- b. menyampaikan Surat Pemberitahuan Obyek Pajak, tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap dan/atau melampirkan keterangan yang tidak benar;
- c. memperlihatkan surat palsu atau dipalsukan atau dokumen lain yang palsu ataudipalsukan seolah-olah benar;
- d. tidak memperlihatkan atau tidak meminjamkan surat atau dokumen lainnya;
- e. tidak menunjukkan data atau tidak menyampaikan keterangan yang diperlukan;

Ayat (2)

Dengan Sengaja :

Melakukan perbuatan pasal 25 ayat (1) huruf d dan e UU PBB →  
Yang dilakukan oleh bukan wajib pajak yang bersangkutan

## Ayat (3)

Mengulangi tindak pidana di bidang perpajakan (PBB) sebelum lewat 1 (satu) tahun, terhitung sejak selesainya menjalani sebagian atau seluruh pidana penjara yang dijatuhkan atau sejak dibayarnya denda.

## UU BM:

## Pasal 13

- a. meniru atau memalsukan meterai tempel dan kertas meterai atau meniru dan memalsukan tanda tangan yang perlu untuk mensahkan meterai
- b. Dengan Sengaja menyimpan dengan maksud untuk diedarkan atau memasukanke Negara Indonesia meterai palsu, yang dipalsukan atau yang dibuat dengan melawan hak;
- c. Dengan Sengaja menggunakan, menjual, menawarkan, menyerahkan, menyediakan untuk dijual atau dimasukan ke Negara Indonesia meterai yang mereknya, capnya, tanda-tangannya, tanda sahnya atau tanda waktunya mempergunakan telah dihilangkan seolah-olah meterai itu belum dipakai dan atau menyuruh orang lain menggunakan dengan Melawan hak
- d. menyimpan bahan-bahan atau perkakas-perkakas yang diketahuinya digunakan untuk melakukan salah satu kejahatan untuk meniru dan memalsukan benda meterai.

## Pasal 14

## Ayat (1)

Dengan Sengaja :

menggunakan cara lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b (*melakukan pelunasan bea materai atas dokumen dengan menggunakan cara lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan*) tanpa izin Menteri Keuangan



#### 4.2.3.3. Unsur Akibat

Dalam pasal-pasal pidana terdapat beberapa pasal yang mensyaratkan adanya unsur akibat untuk dapat dituntut sebagai suatu perbuatan pidana pajak, namun ada pula beberapa pasal yang tidak mensyaratkan adanya unsur akibat, melainkan cukup hanya karena telah dilakukannya suatu perbuatan pidana pajak maka perbuatan tersebut dapat dituntut sebagai perbuatan pidana pajak..

Dalam UU KUP perbuatan pidana pajak sebagaimana diatur pada pasal 38, 39 dan pasal 41C ayat (4) UU KUP harus memenuhi unsur akibat yaitu : "*sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara*" baru dapat diancam dengan hukuman pidana, sedangkan pasal-pasal lainnya (Pasal 39A, 41, 41A, 41B, dan 41C ayat 1, 2 dan 3), tidak mensyaratkan adanya unsur akibat dari perbuatan pidana pajak yang dilakukan.

Dalam UU PPSP, perbuatan pidana pajak sebagaimana diatur dalam pasal 41A tidak mensyaratkan adanya unsur akibat dari tindak pidana di bidang perpajakan yang dilakukan.

Dalam UU PBB, tindak pidana di bidang perpajakan sebagaimana diatur dalam pasal 24 dan 25 mensyaratkan adanya unsur akibat berupa adanya kerugian negara.

Pasal-pasal pidana yang diatur dalam UU BM yaitu pasal 13 dan 14, tidak mensyaratkan adanya unsur akibat berupa kerugian negara dari tindak pidana di bidang perpajakan yang dilakukan.

#### 4.2.3.4. Unsur Kesalahan

Terdapat dua unsur kesalahan yang ada pada pasal-pasal pidana dalam UU perpajakan yaitu karena *Kealpaan* sebagaimana diatur pada pasal 38 dan Pasal 41 ayat (1) UU KUP, serta Pasal 24 UU PBB, dan karena perbuatan *Sengaja* sebagaimana diatur dalam pasal 39, 39A, 41(2), 41A, 41B, dan pasal 41C UU KUP, Pasal 41A ayat (3) UU PPSP, Pasal 25 ayat (1) dan (2) UU PBB, serta pasal 13 huruf b dan c dan pasal 14 UU BM. Kealpaan yang dimaksud dalam pasal-pasal ini berarti tidak sengaja, lalai, tidak hati-hati, atau kurang mengindahkan kewajibannya, sehingga perbuatan tersebut menimbulkan kerugian pada pendapatan negara.

Namun dalam undang-undang perpajakan terdapat pula ketentuan tindak pidana di bidang perpajakan yang tidak memerlukan identifikasi unsur kesalahan sebagai suatu kealpaan atau kesengajaan seperti yang diatur dalam Pasal 43 UU KUP, Pasal 41A UU PPSP, serta Pasal 13 huruf a dan d UU BM.

#### 4.3 Kebijakan Kegiatan Intelijen Perpajakan

Terdapat beberapa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang mendasari pelaksanaan kegiatan intelijen perpajakan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak. Beberapa kebijakan tersebut adalah :

1. Pasal 35A Ayat 2 Undang - Undang Nomor 6 tahun 1983 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang No. 28 tahun 2007

“Dalam hal data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mencukupi, Direktur Jenderal Pajak berwenang menghimpun data dan informasi untuk kepentingan penerimaan negara yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah dengan memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2)”

*Penjelasan :*

*Apabila data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan yang diberikan oleh instansi pemerintah, lembaga, asosiasi, dan pihak lain belum mencukupi, untuk kepentingan penerimaan negara, Direktur Jenderal Pajak dapat menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan sehubungan dengan terjadinya suatu peristiwa yang diperkirakan berkaitan dengan pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib Pajak dengan memperhatikan ketentuan tentang kerahasiaan atas data dan informasi dimaksud.*

2. Pasal 43 A Ayat 1 UU KUP Undang - Undang Nomor 6 tahun 1983 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang No. 28 tahun 2007

“Direktur Jenderal Pajak berdasarkan informasi, data, laporan, dan pengaduan berwenang melakukan pemeriksaan bukti permulaan sebelum dilakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan.”

*Penjelasan :*

*Informasi, data, laporan, dan pengaduan yang diterima oleh Direktorat Jenderal Pajak akan dikembangkan dan dianalisis melalui kegiatan intelijen atau pengamatan yang hasilnya dapat ditindaklanjuti dengan Pemeriksaan, Pemeriksaan Bukti Permulaan, atau tidak ditindaklanjuti.*

3. Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan
4. Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 202/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007 tentang Tata Cara Pemeriksaan Bukti Permulaan Tindak Pidana Di Bidang Perpajakan.

**Pasal 2 :**

- 1) Informasi, Data, Laporan , dan Pengaduan yang diterima oleh Direktorat Jenderal Pajak baik secara langsung maupun tidak langsung dikembangkan dan dianalisis untuk ditentukan tindak lanjutnya.
  - 2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk Laporan Hasil Pemeriksaan terhadap Wajib Pajak badan yang tidak atau tidak sepenuhnya memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 29 ayat (3) dan/atau ayat (3a) Undang-Undang KUP sehingga besarnya penghasilan kena pajak tidak dapat dihitung.
  - 3) Pengembangan dan Analisis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui kegiatan intelijen atau pengamatan.
  - 4) Tindak lanjut atas pengembangan dan analisis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa Pemeriksaan Bukti Permulaan terhadap Wajib Pajak dalam hal memenuhi kriteria yang ditetapkan dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak.
5. Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor : KEP-272/PJ/2002 tanggal 17 Mei 2002 tentang petunjuk pelaksanaan Pengamatan, Pemeriksaan Bukti Permulaan, dan Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan.

6. Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor : PER-47 /PJ/2009 tanggal 1 September 2009 tentang petunjuk pelaksanaan pemeriksaan bukti permulaan terhadap wajib pajak yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perpajakan.

7. Tujuan Strategis Direktorat Jenderal Pajak beserta sasaran-sasarannya sebagai berikut :

1. Peningkatan pelayanan perpajakan dengan sasaran yang ingin dicapai yaitu meningkatkan kualitas pelayanan, efektivitas penyuluhan dan efektivitas kehumasan.
2. Peningkatan kepatuhan wajib pajak, dengan sasaran-sasarannya yaitu mengefektifkan pengawasan wajib pajak non filer, meningkatkan kepatuhan wajib pajak melalui pembetulan SPT, mengoptimalkan pelaksanaan penagihan dan kegiatan intelijen perpajakan, dan meningkatkan efektivitas pemeriksaan dan penyidikan.
3. Peningkatan efektivitas dan efisiensi organisasi melalui reformasi dan modernisasi yang memiliki sasaran untuk melaksanakan reformasi kebijakan, proses bisnis, dan organisasi, melaksanakan modernisasi teknologi informasi dan komunikasi, dan mengoptimalkan pengelolaan anggaran.
4. Peningkatan profesionalisme dan integritas sumber daya manusia, memiliki sasaran untuk mengembangkan sistem manajemen sumber daya manusia (SDM) berbasis kinerja dan kompetensi, serta meningkatkan pembinaan dan pengawasan SDM.

Kebijakan-kebijakan tersebut diatas menjadi landasan dan payung hukum bagi petugas intelijen perpajakan dalam melakukan kegiatan intelijen perpajakan. Beberapa kebijakan yang bersifat makro telah memiliki kebijakan pada tingkat menengah maupun mikro sebagai petunjuk pelaksanaannya, namun sebagian lagi belum memiliki aturan teknis. Hal ini tentu membuat petugas pada level pelaksana kebijakan tidak dapat berbuat banyak karena tidak memiliki petunjuk dan pegangan agar tidak dianggap menyimpang dari kebijakannya.

#### 4.4. Organisasi Intelijen Pajak

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan pasal 440 disebutkan bahwa Direktorat Intelijen dan Penyidikan mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, standardisasi, bimbingan teknis, pelaksanaan dan evaluasi di bidang intelijen dan penyidikan pajak berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan Direktur Jenderal Pajak.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 440, Direktorat Intelijen dan Penyidikan menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan penelaahan dan penyusunan kebijakan teknis operasional di bidang intelijen, rekayasa keuangan, pemeriksaan bukti permulaan tindak pidana di bidang perpajakan, dan penyidikan pajak;
2. pengumpulan dan penelaahan di bidang intelijen, rekayasa keuangan, pemeriksaan bukti permulaan tindak pidana di bidang perpajakan, dan penyidikan pajak;
3. pemantauan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan kebijakan teknis operasional di bidang intelijen, rekayasa keuangan, pemeriksaan bukti permulaan tindak pidana di bidang perpajakan, dan penyidikan pajak;
4. pelaksanaan identifikasi dan analisis atas rekayasa keuangan wajib pajak yang diindikasikan adanya tindak pidana perpajakan;
5. bimbingan dan dukungan pelaksanaan kegiatan intelijen, pemeriksaan bukti permulaan, dan penyidikan;
6. pencarian dan pengumpulan data dan informasi dalam kerangka pelaksanaan kegiatan intelijen sebagai pelaksanaan undang-undang perpajakan;
7. distribusi dan pemantauan pemanfaatan data dan informasi di bidang intelijen dan rekayasa keuangan;
8. pemantauan atas Wajib Pajak yang terkait dengan Wajib Pajak pelaku tindak pidana perpajakan;
9. pelaksanaan kerjasama intelijen dengan instansi terkait;
10. pelaksanaan tata usaha Direktorat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa unit intelijen di Direktorat Jenderal Pajak. Terdapat empat sub direktorat sebagaimana digambarkan dalam struktur organisasi Direktorat Intelijen dan Penyidikan yakni Subdit Intelijen Perpajakan, Rekayasa Keuangan, Pemeriksaan Bukti Permulaan dan Penyidikan.

Dua Subdit menjalankan fungsi intelijen yakni Subdit Intelijen Perpajakan dan subdit Rekayasa Keuangan sedangkan dua subdit lainnya yakni subdit Pemeriksaan Bukti Permulaan dan subdit Penyidikan menjalankan fungsi penegakan hukum dalam bidang perpajakan. Untuk selanjutnya peneliti hanya akan berfokus pada penelitian dalam dua subdit yang menjalankan fungsi intelijen dan analisis di Ditjen Pajak. Kedua subdit tersebut dalam melaksanakan kegiatannya sangat erat berhubungan dan saling berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan intelijen perpajakan. Subdit Intelijen Perpajakan melaksanakan fungsi intelijen operasional sedangkan subdit Rekayasa Keuangan melaksanakan fungsi Analisis Informasi, Data, Laporan dan Pengaduan (IDL).

#### **4.4.1 Subdirektorat Intelijen Perpajakan**

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan pasal 443 Subdirektorat Intelijen Perpajakan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan perumusan dan pemantauan pelaksanaan petunjuk teknis pengumpulan, analisis, dan distribusi pemanfaatan data dan informasi intelijen, serta pelaksanaan intelijen.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 443, Subdirektorat Intelijen Perpajakan menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan bahan penelaahan dan penyusunan teknik pengumpulan, analisis, dan distribusi serta pemanfaatan data dan informasi intelijen;
2. penyusunan rumusan standardisasi teknis pelaksanaan, pemantauan, evaluasi kegiatan intelijen, dan standardisasi teknis data intelijen, pengelolaan data intelijen, sistem data intelijen dan dokumentasi laporan pelaksanaan intelijen;
3. penatausahaan, pemantauan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana dan teknik pengumpulan, analisis, dan distribusi serta pemanfaatan data dan informasi intelijen;

4. penyiapan pelaksanaan kerjasama intelijen dengan instansi terkait;
5. pengendalian dan dukungan teknis tugas operasional intelijen.

Subdirektorat Intelijen Perpajakan terdiri dari: ( lihat gambar 9 )

- a. Seksi Intelijen Perpajakan I;
- b. Seksi Intelijen Perpajakan II;
- c. Seksi Evaluasi dan Pemantauan Intelijen Perpajakan.

Pembagian tugas dan tanggungjawab dalam subdit intelijen perpajakan diuraikan dibawah ini :

1. Seksi Intelijen Perpajakan I mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan penelaahan dan penyusunan teknik pengumpulan, analisis, dan distribusi serta pemanfaatan data dan informasi intelijen sektor industri.
2. Seksi Intelijen Perpajakan II mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan penelaahan dan penyusunan teknik pengumpulan, analisis, dan distribusi serta pemanfaatan data dan informasi intelijen sektor jasa dan perdagangan.
3. Seksi Evaluasi dan Pemantauan Intelijen Perpajakan mempunyai tugas melakukan pemantauan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana dan teknik pengumpulan, analisis, dan distribusi dan pemanfaatan data dan informasi intelijen, serta dokumentasi laporan pelaksanaan intelijen.

#### 4.4.2 Subdirektorat Rekayasa Keuangan

Subdirektorat Rekayasa Keuangan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan penelaahan, penyusunan, pemantauan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan kebijaksanaan teknis operasional penerimaan dan penanganan informasi, data, laporan, dan pengaduan, identifikasi serta analisis atas rekayasa keuangan Wajib Pajak dan pemantauan Wajib Pajak yang terkait dengan Wajib Pajak pelaku tindak pidana perpajakan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 447, Subdirektorat Rekayasa Keuangan menyelenggarakan fungsi:

- a. penyiapan bahan penelaahan, penyusunan, pemantauan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan kebijakan teknis operasional penerimaan dan penanganan informasi, data, laporan, dan pengaduan;
- b. identifikasi dan analisis atas rekayasa keuangan Wajib Pajak yang diindikasikan adanya tindak pidana perpajakan;
- c. pemantauan Wajib Pajak yang terkait dengan Wajib Pajak pelaku tindak pidana perpajakan.

Subdirektorat Rekayasa Keuangan terdiri dari: (lihat gambar 9)

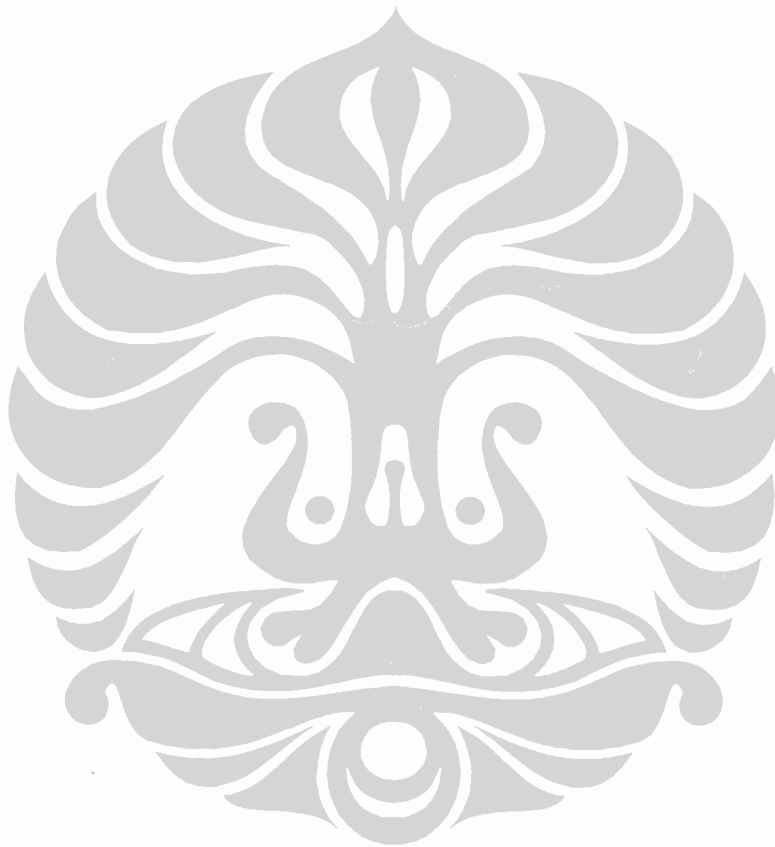
- a. Seksi Rekayasa Keuangan I;
- b. Seksi Rekayasa Keuangan II;
- c. Seksi Rekayasa Keuangan III.

Pembagian tugas dan tanggungjawab dalam subdit rekayasa keuangan diuraikan dibawah ini :

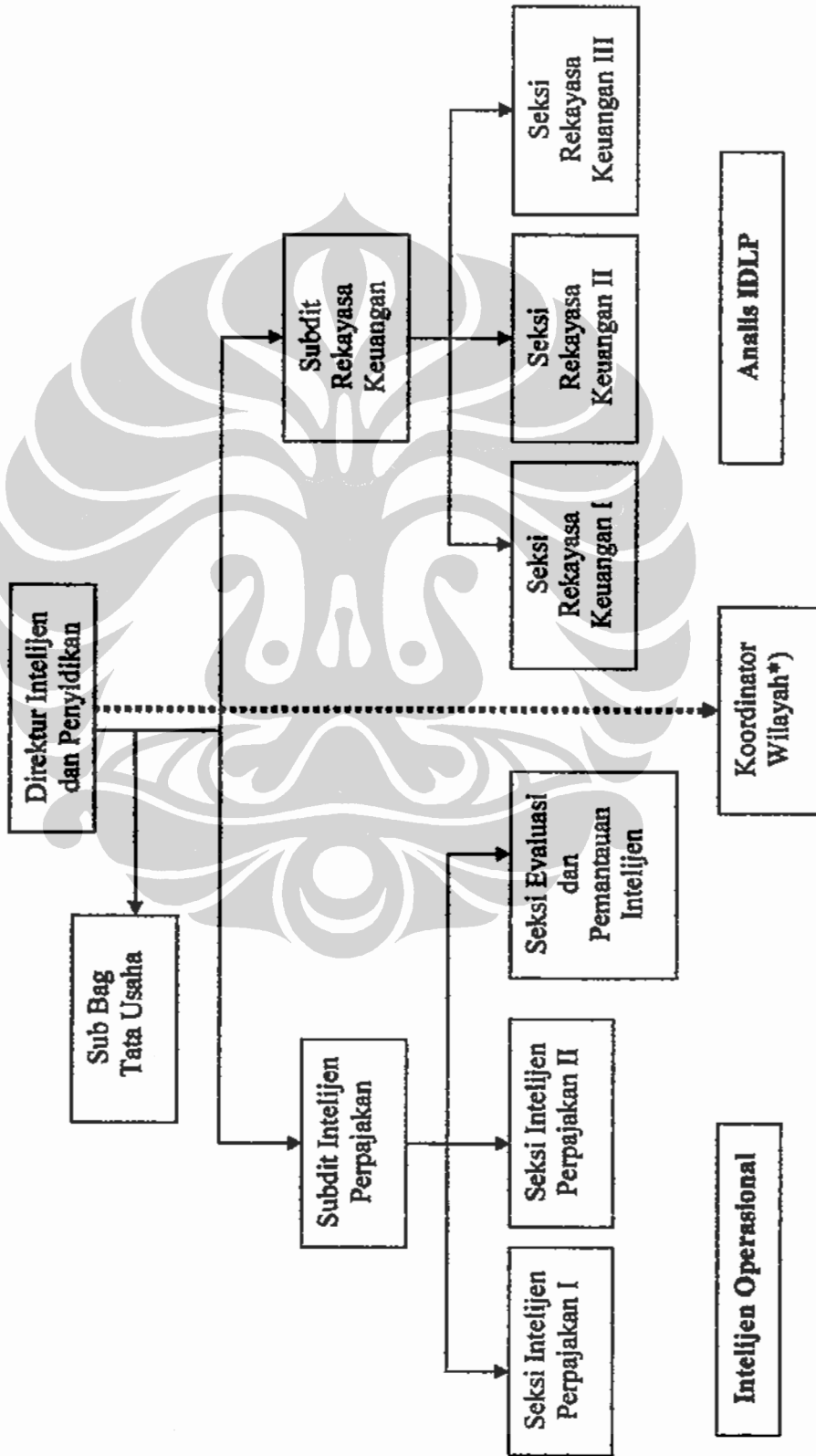
1. Seksi Rekayasa Keuangan I mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan penelaahan, penyusunan, pemantauan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan kebijakan teknis operasional penerimaan dan penanganan informasi, data, laporan, dan pengaduan, identifikasi serta analisis atas rekayasa keuangan Wajib Pajak dan pemantauan Wajib Pajak yang terkait dengan Wajib Pajak pelaku tindak pidana perpajakan sektor industri.
2. Seksi Rekayasa Keuangan II mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan penelaahan, penyusunan, pemantauan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan kebijakan teknis operasional penerimaan dan penanganan informasi, data, laporan, dan pengaduan, identifikasi serta analisis atas rekayasa keuangan Wajib Pajak dan pemantauan Wajib Pajak yang terkait dengan Wajib Pajak pelaku tindak pidana perpajakan sektor Jasa dan sektor lainnya selain industri dan perdagangan.
3. Seksi Rekayasa Keuangan III mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan penelaahan, penyusunan, pemantauan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan kebijakan teknis operasional penerimaan dan penanganan informasi, data, laporan, dan pengaduan, identifikasi serta analisis atas rekayasa keuangan Wajib Pajak dan pemantauan Wajib Pajak yang terkait dengan Wajib Pajak pelaku tindak pidana perpajakan sektor perdagangan.



Struktur Organisasi intelijen pajak terlihat dalam gambar 9 dibawah. Gambar 9 merupakan struktur organisasi dalam Direktorat Intelijen dan Penyidikan yang khusus melaksanakan fungsi-fungsi intelijen. Masih terdapat dua subdit lagi dalam Direktorat Intelijen dan Penyidikan yakni subdit pemeriksaan bukti permulaan dan subdit penyidikan (lihat gambar 7), namun kedua subdit tersebut melaksanakan fungsi-fungsi penindakan hukum dalam perpajakan sehingga tidak diuraikan dalam gambar 9 dibawah ini.



Gambar 9. Struktur Organisasi Intelijen Pajak



**\*) Koordinator Wilayah Intelijen<sup>92</sup>**

Struktur organisasi intelijen pajak merupakan struktur organisasi yang terpusat, artinya organisasi intelijen pajak hanya ada di Kantor Pusat Ditjen Pajak. Organisasi intelijen tidak berada dalam struktur organisasi Kantor Wilayah, Kantor Pelayanan Pajak maupun Kantor Pelayanan, Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP). Walaupun tidak memiliki struktur vertikal dibawahnya namun petugas intelijen pajak tersebar di seluruh wilayah Republik Indonesia dan direncanakan akan berada juga di luar negeri dalam bentuk atase pajak.<sup>93</sup>

Atase pajak yang sedianya akan ditempatkan di beberapa negara telah disiapkan oleh Ditjen Pajak dan telah dididik sebagai petugas intelijen, namun pemberangkatan calon-calon atase pajak ini masih menunggu kesiapan dan koordinasi dengan Kementerian Luar Negeri RI karena nantinya akan menempati pos-pos di kedutaan besar RI.

Sistem terpusat yang diterapkan dalam intelijen pajak ini didasari pada beberapa hal sebagai berikut :

1. Seluruh petugas intelijen pajak merupakan pegawai Direktorat Jenderal Pajak yang telah memperoleh pendidikan dasar intelijen dan dapat ditugaskan untuk melakukan kegiatan intelijen oleh Direktur Intelijen dan Penyidikan.
2. Petugas intelijen perpajakan dimaksud hanya melakukan kegiatan intelijen perpajakan berdasarkan instruksi dan arahan dari Direktur Intelijen dan Penyidikan melalui Kasubdit Intelijen Perpajakan.
3. Hasil kegiatan intelijen yang dilakukan oleh petugas intelijen perpajakan baik di pusat maupun di wilayah dilaporkan hanya kepada Direktur Intelijen dan Penyidikan melalui Kasubdit Intelijen Perpajakan.

<sup>92</sup> Koordinator Wilayah bukanlah jabatan struktural maupun fungsional dalam organisasi intelijen pajak, tetapi merupakan petugas intelijen perpajakan yang ditugaskan untuk mengkoordinasikan kegiatan intelijen perpajakan di dalam wilayah kerjanya berdasarkan penugasan dari Direktur Intelijen dan Penyidikan melalui Kasubdit Intelijen Perpajakan dan Kepala seksi intelijen yang menjadi penanggungjawab wilayah pengawasannya

<sup>93</sup> wacana penugasan atase Pajak di luar negeri mengemuka sejak awal tahun 2009 dimana ditengarai banyaknya praktik penghindaran Pajak berbentuk *transfer pricing* secara lintas negara sebagaimana telah peneliti uraikan pada latar belakang penulisan.

#### 4.4.3. Unsur-unsur Yang Terkait dalam Struktur Organisasi Intelijen Pajak

Unsur-unsur yang terkait dalam struktur organisasi intelijen pajak diuraikan sebagai berikut :

##### 1. *Decission Maker* (Pengambil Keputusan)

Unsur *Decission Maker* dalam organisasi intelijen pajak terdiri dari beberapa pengambil keputusan yang memiliki kewenangan bertingkat secara berurutan sebagai berikut :

1. Direktur Intelijen dan Penyidikan
2. Kasubdit Intelijen Perpajakan
3. Kepala Seksi pada subdit intelijen perpajakan
4. Koordinator Wilayah

##### 2. *Collector*

Dalam struktur organisasi intelijen pajak, *collector* adalah petugas intelijen yang bertugas untuk menghimpun data dan informasi terkait dengan pemenuhan kewajiban perpajakan dari wajib pajak di wilayah pengawasannya

##### 3. *Processor*

Dalam struktur organisasi intelijen pajak, *processor* merupakan pelaksana kegiatan pemrosesan data dan informasi yang dikumpulkan oleh *collector* untuk kemudian dibuatkan analisis dalam laporan hasil intelijen dan menyimpannya dalam *database* intelijen.

##### 4. *Database*

*Database* dalam organisasi intelijen perpajakan terdiri dari :

1. *Sub Database* yang berisi data, informasi dan laporan intelijen perpajakan yang dikumpulkan oleh *collector* dan diinput oleh *processor* baik di tingkat pusat maupun di wilayah ( *sub database* di wilayah terkoneksi dengan *database* di tingkat pusat)
2. *Sub Database* yang berisi data-data tentang organisasi intelijen seperti data petugas intelijen, data tentang daftar isi seluruh *database*, data informan, agen dan data lain terkait organisasi intelijen.

#### 5. *Sub-Organization*

Sub Organisasi yang ada dalam struktur organisasi intelijen perpajakan adalah unit intelijen perpajakan yang berada di masing-masing wilayah pengawasan. Sub Organisasi ini terdiri dari seorang Koordinator Wilayah (Korwil) yang berperan sebagai *Decision Maker* di tingkat wilayah, beberapa petugas intelijen yang berfungsi sebagai *collector* untuk mengumpulkan data dan informasi di wilayah tersebut dan seorang petugas intelijen yang berfungsi sebagai *processor* untuk memproses data dan informasi dari *collector*, menganalisis, membuat dan menyampaikan laporan hasil intelijen, serta mengadministrasikan *sub database* di wilayah.

#### 6. *Environment*

Dalam struktur organisasi intelijen perpajakan, unsur *environment* adalah Wajib Pajak berikut segala sesuatu yang terkait dengan kewajiban perpajakan yang berada dalam kewenangan pemajakan pemerintah Republik Indonesia, baik yang ada di dalam negeri maupun di luar negeri. *Environment* ini diawasi dan dipetakan dalam suatu wilayah pengawasan yang disebut Peta Wilayah Intelijen Perpajakan.

#### 4.4.4. Bentuk Hubungan antar Unsur dalam Struktur Organisasi Intelijen Pajak

Secara umum terdapat dua macam pola hubungan antar unsur-unsur dalam organisasi intelijen yaitu Penugasan dan Pelaporan. Lebih lanjut dibawah ini akan dijelaskan masing-masing pola hubungan tersebut :

##### 1. Penugasan

Dalam kegiatan intelijen, penugasan merupakan hubungan antar unsur dalam struktur organisasi intelijen yang merupakan permintaan informasi atau aksi yang diberikan oleh *decision maker* kepada unsur-unsur dibawahnya.

Beberapa hal yang terkait dengan penugasan antara lain :

##### a. Kriteria Pelaksanaan Penugasan

Maksudnya bahwa penugasan harus diberikan kepada unsur-unsur yang sesuai semisal untuk mengumpulkan data dan informasi

ditugaskan kepada *collector* sedangkan analisis di tugaskan kepada *processor*.

b. *Problem*/permasalahan

Maksudnya bahwa penugasan yang diberikan harus jelas bahwa ini akan digunakan untuk menjawab problem atau permasalahan apa sehingga data dan informasi yang dikumpulkan akan sesuai dan dapat digunakan secara optimal oleh *decission maker* dalam menyelesaikan masalah/problem yang dihadapi.

c. Jangka Waktu dan Batas Akhir Penugasan

Maksudnya bahwa penugasan yang diberikan harus jelas jangka waktu dan batas akhir pelaksanaannya sehingga perencanaan kegiatan intelijen yang dilakukan dapat disusun dengan baik sesuai jangka waktu yang diberikan.

d. Prioritas

Maksudnya bahwa penugasan yang diberikan harus jelas tingkat prioritasnya , apakah penugasan baru harus diprioritaskan penyelesaiannya dan menunda penyelesaian penugasan sebelumnya atau sebaliknya penugasan baru tersebut dilaksanakan setelah penugasan sebelumnya selesai dilaksanakan.

2. Pelaporan

Pelaporan merupakan bentuk pengkomunikasian hasil kegiatan intelijen yang dilakukan baik dalam bentuk laporan formal maupun laporan lisan. Beberapa hal yang terkait dengan pelaporan antara lain adalah :

a. Kriteria

Maksudnya adalah bahwa laporan yang dibuat harus jelas siapa yang melaksanakannya, membuat, dan bertanggungjawab atas laporan tersebut

b. *Problem*

Maksudnya adalah bahwa laporan yang dibuat harus dapat menjawab permasalahan dari *decission maker*

- c. Akurasi  
Maksudnya adalah bahwa laporan yang dibuat harus dapat menyajikan data dan informasi yang akurat untuk menjawab permasalahan secara berdasar.
- d. Masa Kadaluarasa  
Maksudnya adalah bahwa laporan yang dibuat harus memperhatikan masa kadaluarsa nilai data, dimana pada saat itu data dan informasi yang disampaikan dapat menjadi tidak lagi akurat dan/atau tidak lagi berharga/berguna bagi *decission maker*
- e. Sensitivitas  
Maksudnya adalah bahwa jalur dan/atau media yang digunakan untuk penyampaian laporan harus memperhatikan tingkat sensitivitas data dan informasi yang terkandung dalam laporan tersebut.

#### **4.4.5. Agen dan Jaringan Intelijen Perpajakan**

Dalam melaksanakan kegiatan intelijen perpajakan, organisasi intelijen perpajakan melakukan pembentukan dan pembinaan hubungan dengan jaringan intelijen. Tanpa adanya hubungan jaringan intelijen yang kuat, akan dapat dipastikan proses kegiatan intelijen perpajakan akan mengalami kesulitan terutama dalam melakukan pengumpulan data dan informasi.

Agen adalah seseorang yang karena hasil penelitian dan/atau latihan tertentu dapat ditugaskan untuk melaksanakan tugas tertentu dalam suatu kegiatan rahasia. Agen bukanlah petugas intelijen pajak namun dapat saja agen tersebut adalah pegawai pajak. Seorang agen intelijen harus mempunyai akses terhadap lingkungannya ( seperti informasi, orang, tempat, dan lain-lain ) serta patuh dan dapat dikendalikan.

Jaringan adalah organisasi di luar organisasi intelijen perpajakan yang terdiri dari agen pelaksana dan agen pembantu. Pengendali agen dan ketua tim agen merupakan bagian dari organisasi intelijen perpajakan yang berfungsi melakukan proses pembinaan dan pembentukan jaringan agen mulai dari tahap pencarian sampai dengan pengujian, pelatihan serta pemutusan hubungan.

Agen yang telah masuk dalam jaringan secara sadar memberikan bahan keterangan /informasi melalui sistem komunikasi rahasia (klandestin) dengan teknik-teknik sesuai operasi klandestin.

Beberapa unsur yang terkait antara organisasi intelijen perpajakan dengan jaringan adalah sebagai berikut :

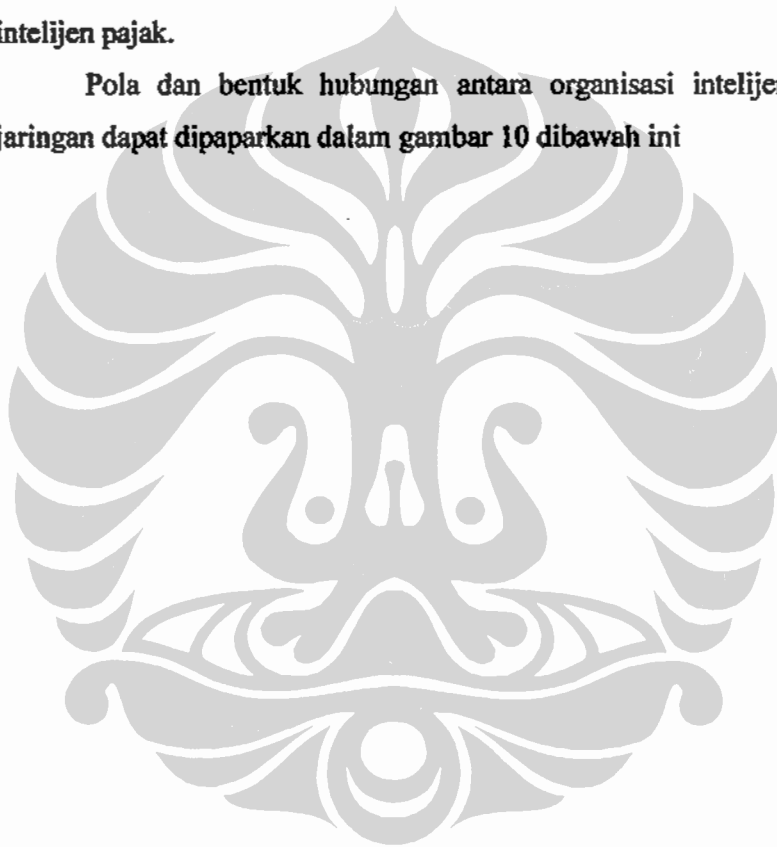
1. **Sponsor**  
Sponsor dalam hal ini adalah Direktur Intelijen dan Penyidikan
2. **Pengendali agen/ *Agent Handler***  
*Agent Handler* atau sering disebut *Case Officer (CO)* merupakan seseorang di dalam organisasi intelijen perpajakan yang bertugas untuk mengendalikan seluruh kegiatan / operasi jaringan
3. **Ketua Tim Agen / *Agent Principal (AP)***  
merupakan seseorang di dalam organisasi intelijen perpajakan yang berhubungan langsung dengan CO. AP dapat membawahi beberapa agen pelaksana dimana beberapa agen pelaksana bisa bekerja dalam satu kasus tetapi tetap dalam koridor kompartementasi
4. **Agen Pelaksana / *Agent Action (AA)***  
Adalah agen yang melaksanakan sebuah kegiatan klandestin berdasarkan arahan dari ketua tim agen (AP)
5. **Agen Pembantu / *Support Agent (SA)***  
Adalah agen yang biasanya membantu tugas AA namun tidak mengetahui detail kasus yang sedang dikerjakan. SA bersifat insidentiiil untuk satu kondisi tertentu.

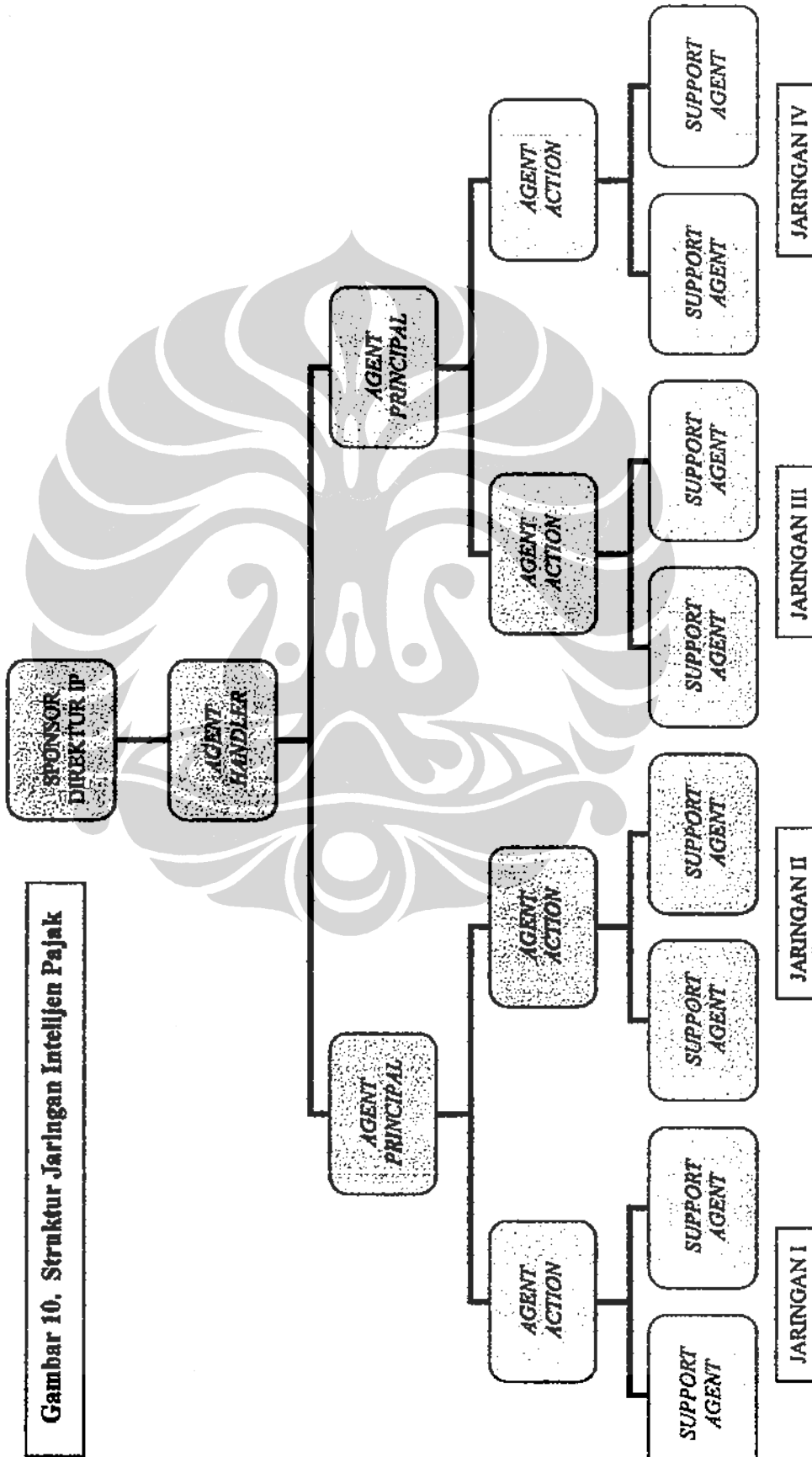


Struktur jaringan intelijen perpajakan ini tersebar di seluruh wilayah Indonesia dan direncanakan juga terdapat di luar negeri apabila penempatan atase pajak telah mendapat persetujuan dari Kementerian luar negeri.

Struktur jaringan intelijen perpajakan merupakan kelembagaan non-struktural dalam lingkungan Ditjen Pajak, artinya struktur jaringan ini tidak terdapat dalam struktur organisasi resmi Ditjen Pajak. Struktur jaringan intelijen ini dapat berkembang maupun dibubarkan tergantung dari situasi, kondisi, serta kebutuhan organisasi intelijen pajak.

Pola dan bentuk hubungan antara organisasi intelijen perpajakan dengan jaringan dapat dipaparkan dalam gambar 10 dibawah ini





Gambar 10. Struktur Jaringan Intellijen Pajak

#### 4. 5. Aktivitas Intelijen Perpajakan

Berdasarkan sifatnya terdapat dua jenis kegiatan intelijen perpajakan yang diterapkan di Direktorat Jenderal Pajak, yaitu kegiatan intelijen yang sifatnya reaktif dan kegiatan intelijen yang sifatnya aktif. Kegiatan intelijen yang sifatnya reaktif yaitu kegiatan intelijen berdasarkan analisis dan pengembangan dari Informasi, Data, Laporan, dan Pengaduan yang diterima oleh Ditjen Pajak dan hal ini diatur secara eksplisit dalam penjelasan pasal 43A ayat (1) UU KUP yang menyebutkan bahwa :

“Direktur Jenderal Pajak berdasarkan informasi, data, laporan, dan pengaduan berwenang melakukan pemeriksaan bukti permulaan sebelum dilakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan.”

*Penjelasan :*

*Informasi, data, laporan, dan pengaduan yang diterima oleh Direktorat Jenderal Pajak akan dikembangkan dan dianalisis melalui kegiatan intelijen atau pengamatan yang hasilnya dapat ditindaklanjuti dengan Pemeriksaan, Pemeriksaan Bukti Permulaan, atau tidak ditindaklanjuti.*

Berdasarkan ketentuan tersebut jelas terlihat bahwa kegiatan intelijen perpajakan dilakukan setelah Informasi, Data, Laporan dan Pengaduan di terima oleh Ditjen Pajak.

Untuk kegiatan intelijen perpajakan yang sifatnya aktif, yaitu kegiatan intelijen yang dilakukan dengan mencari data dan informasi untuk mendeteksi dan mengungkap penyimpangan pemenuhan kewajiban perpajakan dari wajib pajak termasuk tindak pidana di bidang perpajakan. Hal ini diatur secara implisit dalam pasal 35 ayat (2) UU KUP terutama dalam penjelasan yang menyebutkan bahwa :

“Dalam hal data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mencukupi, Direktur Jenderal Pajak berwenang menghimpun data dan informasi untuk kepentingan penerimaan negara yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah dengan memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2)”

*Penjelasan :*

*Apabila data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan yang diberikan oleh instansi pemerintah, lembaga, asosiasi, dan pihak lain belum mencukupi, untuk kepentingan penerimaan negara, Direktur Jenderal Pajak dapat menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan sehubungan dengan terjadinya suatu peristiwa yang diperkirakan berkaitan dengan pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib Pajak dengan memperhatikan ketentuan tentang kerahasiaan atas data dan informasi dimaksud.*

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut diatas, terdapat tiga kegiatan utama intelijen perpajakan yang secara eksplisit diungkapkan. Ketiga kegiatan tersebut saling berkaitan satu sama lain. Ketiganya adalah :

#### **4.5.1 Analisis dan Pengembangan Informasi, Data, Laporan dan Pengaduan (IDL P)**

Analisis IDLP merupakan setiap usaha, kegiatan dan pekerjaan yang dilakukan seorang analis untuk menentukan tindak lanjut yang sesuai dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai Pasal 43 A ayat (1) UU No.28/2007 yaitu pemeriksaan, pemeriksaan bukti permulaan atau tidak ditindaklanjuti ke pemeriksaan bukti permulaan atas IDLP yang diterima oleh DJP.

Apabila dari hasil analisis IDLP yang diterima DJP belum mencukupi untuk ditindaklanjuti, IDLP dapat dikembangkan dengan kegiatan pengamatan atau kegiatan intelijen. Berdasarkan hal ini maka hasil analisis dan pengembangan IDLP dapat ditindaklanjuti pada :

- a) untuk IDLP dengan indikasi kuat terjadinya tindak pidana perpajakan digolongkan dalam kelompok A dan ditindaklanjuti dengan usul pemeriksaan bukti permulaan tindak pidana di bidang perpajakan.
- b) untuk IDLP dengan indikasi lemah terjadinya tindak pidana perpajakan digolongkan dalam kelompok B dan ditindaklanjuti dengan usul pemeriksaan khusus.

- c) untuk IDLP tanpa indikasi terjadinya tindak pidana perpajakan digolongkan dalam kelompok C dan ditindaklanjuti dengan mengarsipkan sementara, dan apabila di kemudian hari terdapat IDLP baru akan diproses kembali.

#### 4.5.2. Pengamatan

Berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor : KEP-272/PJ/2002 tanggal 17 Mei 2002 tentang petunjuk pelaksanaan Pengamatan, Pemeriksaan Bukti Permulaan, dan Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan

“ Pengamatan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pengamat untuk mencocokkan data, informasi, laporan, dan atau pengaduan dengan fakta, dan membahas serta mengembangkan data, informasi, laporan, dan atau pengaduan tersebut untuk memperoleh petunjuk adanya dugaan telah terjadi tindak pidana di bidang perpajakan.”

“ Pengamat adalah Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak yang ditugaskan untuk melakukan pengamatan”

Pengamatan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh pengamat untuk memantau secara seksama perbuatan, kegiatan, dan atau keadaan wajib pajak yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perpajakan.

Pengamatan dilakukan sebagai tindak lanjut hasil pengembangan dan analisis IDLP yang diterima oleh DJP baik secara langsung maupun tidak langsung yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang perpajakan.

Pengamatan dapat ditindaklanjuti dengan kegiatan intelijen, himbauan, pemeriksaan, pemeriksaan bukti permulaan atau tidak ditindaklanjuti.

Dalam hal hasil pengamatan diperoleh tambahan data dan atau informasi yang menyatakan bahwa pengembangan IDLP melibatkan satu atau beberapa wajib pajak yang berdomisili atau berlokasi di beberapa Kantor Wilayah DJP dan terdapat indikasi adanya tindak pidana di bidang perpajakan, maka IDLP dan Laporan Hasil Pengamatan disampaikan kepada Direktur Intelijen dan Penyidikan untuk ditindaklanjuti dengan kegiatan intelijen.

#### **4.5.3. Kegiatan Intelijen Perpajakan**

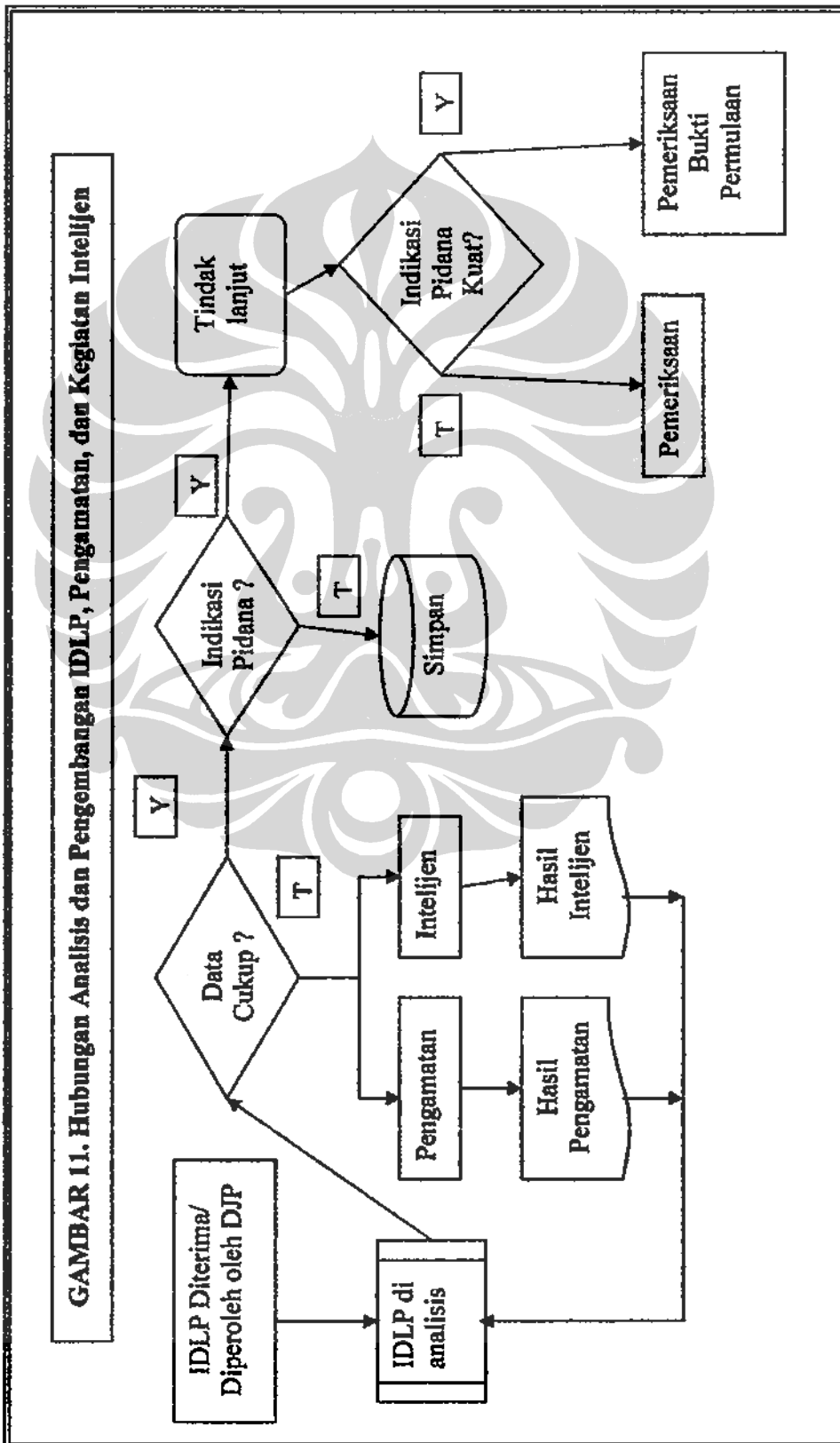
Kegiatan intelijen perpajakan dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan secara rahasia dan tertutup oleh petugas intelijen perpajakan untuk mengumpulkan, mengolah, menganalisis, mengembangkan dan melaporkan data dan/atau informasi sehubungan dengan terjadinya suatu peristiwa yang diperkirakan berkaitan dengan pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib Pajak dan /atau tindak pidana di bidang perpajakan.

Kegiatan intelijen perpajakan meliputi :

- a) Penghimpunan data dan atau informasi dalam rangka melengkapi data atau informasi yang berkaitan dengan perpajakan sehubungan dengan pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak ( sesuai pasal 35 A UU KUP). Hal ini merupakan kegiatan intelijen yang bersifat aktif
- b) Pengembangan dan analisis IDLP yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang perpajakan ( sesuai pasal 43 A UU KUP) . Hal ini merupakan kegiatan intelijen yang bersifat reaktif.

#### **4.5.4. Hubungan antara Analisis dan Pengembangan IDLP, Pengamatan, dan Kegiatan Intelijen Perpajakan**

Bentuk hubungan antara Analisis dan Pengembangan IDLP, Pengamatan, dan Kegiatan Intelijen Perpajakan, dapat dipaparkan dalam gambar 11 dibawah ini:



GAMBAR 11. Hubungan Analisis dan Pengembangan IDLP, Pengamatan, dan Kegiatan Intelijen

#### 4.5.5. Siklus Intelijen Perpajakan

Dalam melakukan aktivitasnya dalam mengumpulkan data dan informasi , intelijen pada Ditjen Pajak menjalankan siklus intelijen sebagai berikut:

##### 1. Perencanaan dan Penentuan Target Operasi Intelijen

Siklus intelijen diawali dengan penentuan target operasi intelijen dan kemudian dilanjutkan dengan perencanaan untuk mengumpulkan data dan informasi dari target tersebut. Penentuan target operasi (TO) didasarkan pada hasil analisis resiko tentang terjadinya manipulasi pajak yang dilakukan baik oleh individu ,unit usaha atau kelompok sektor usaha tertentu yang memiliki resiko tinggi untuk melakukan penyimpangan pemenuhan kewajiban perpajakan atau penyelundupan pajak. Setelah itu baru ditentukan dan direncanakan tentang data apa yang harus dikumpulkan.

Ketersediaan data merupakan faktor yang penting dalam kegiatan intelijen, oleh karena itu dalam perencanaan operasi intelijen ditentukan :

- a) data dan informasi yang harus dikumpulkan
- b) teknik pengumpulan data dan informasi yang akan digunakan
- c) jumlah petugas intelijen yang terlibat
- d) peralatan pendukung kegiatan intelijen yang akan digunakan
- e) waktu pelaksanaan operasi intelijen
- f) biaya yang dibutuhkan

Data, dokumen, dan informasi yang dikumpulkan tidak selamanya harus berupa bukti langsung tentang penyimpangan pemenuhan kewajiban perpajakan atau penyelundupan pajak, tetapi dapat pula berupa bukti-bukti tidak langsung yang dapat digunakan untuk menilai kebenaran pelaporan pajak yang dilakukan wajib pajak, misalnya data-data tentang kepemilikan aset, data tentang tagihan kartu kredit, catatan fiskal luar negeri, data tentang deposito wajib pajak, laporan



keuangan atau laporan penghasilan yang dilaporkan ke Bank untuk pengajuan kredit, dan bukti-bukti tidak langsung lainnya.

Data-data tersebut nantinya dapat digunakan untuk merekonstruksi atau mengestimasi penghasilan yang seharusnya dilaporkan wajib pajak dalam SPT nya.

## 2. Pengumpulan Data dan Informasi

Setelah dilakukan perencanaan operasi intelijen yang matang, tahap selanjutnya adalah mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan. Pengumpulan data yang diperlukan dapat dilakukan dengan cara terbuka dengan mengakses sumber-sumber informasi terbuka seperti Bank Data internal DJP, Sistem Informasi Perpajakan (SIP) maupun Sistem Informasi Direktorat Jenderal Pajak (SIDJP), data ekspor-impor dari Bea Cukai, data statistik dari BPS, data dari media cetak maupun elektronik, data dari Bank Indonesia, Bapepam LK maupun sumber-sumber terbuka lainnya.

Untuk data dan informasi yang tidak dapat diperoleh dari sumber terbuka seperti data-data transaksi keuangan yang disembunyikan wajib pajak, diperlukan teknik pengumpulan data dan informasi dengan cara tertutup (*covert operation*).

Teknik pengumpulan data secara tertutup ini dilakukan dengan menggunakan :

### a) *Human Intelligence*

Dilakukan dengan cara menyusupkan petugas intelijen atau agen kedalam perusahaan dengan penyamaran (*cover*) sebagai calon pembeli, calon supplier, atau calon pegawai TO, melakukan penggalangan terhadap pegawai TO sebagai informan untuk menyuplai data-data internal TO.

### b) *Signal Intelligence*

Dilakukan dengan melakukan intersepsi percakapan telepon TO. Dengan cara ini diharapkan di dapat informasi penting yang berkaitan dengan TO dan aktivitasnya maupun jaringannya. Intersepsi ini sangat berperan dalam rangka

mencari keberadaan TO dalam hal akan dilakukan penangkapan terhadap yang bersangkutan

*c) Imagery Intelligence*

Dilakukan dengan menggunakan foto udara atau foto satelit untuk mengetahui aktivitas usaha TO seperti pemantauan frekuensi keluar masuknya alat pengangkut barang di tempat usaha TO maupun terhadap aset-aset TO yang disembunyikan.

### 3. Pengolahan Data dan Informasi

Setelah Data dan Informasi yang diperlukan berhasil dikumpulkan, tahapan selanjutnya adalah melakukan pengolahan atas bahan keterangan tersebut. Pengolahan dilakukan dengan melakukan analisis dan interpretasi atas baket untuk mengetahui :

- a) ada atau tidaknya kasus penyimpangan pemenuhan kewajiban perpajakan atau penyelundupan pajak yang dilakukan TO dengan membandingkan baket yang dikumpulkan dengan data SPT Pajak TO.
- b) bentuk atau modus operandi penyimpangan pemenuhan kewajiban perpajakan atau penyelundupan pajak yang dilakukan
- c) perkiraan jumlah penyimpangan pajak atau penyelundupan pajak
- d) bukti awal dari penyimpangan atau penyelundupan pajak yang dilakukan TO
- e) akurasi bukti yang dikumpulkan
- f) bukti tambahan yang masih perlu diperoleh lebih lanjut.

Dari hasil analisis tersebut kemudian dibuat laporan-laporan intelijen sebagai produk intelijen yang siap di distribusikan kepada pengguna (*user*) untuk dimanfaatkan atau ditindaklanjuti.

#### 4. Distribusi dan Pemanfaatan

Hasil laporan informasi dan laporan hasil intelijen kemudian disalurkan kepada pengambil kebijakan dalam hal ini Direktur Intelijen dan Penyidikan untuk kemudian ditentukan upaya lanjutan yang akan dilakukan atas TO yang dimaksud, apakah atas TO hanya akan dihimbau untuk melakukan pembetulan SPT, ditindaklanjuti dengan pemeriksaan atau pemeriksaan bukti permulaan atau masih perlu dilakukan pengumpulan data tambahan untuk memperkuat bukti penyimpangan atau penyelundupan pajak yang dilakukan TO.

#### 4.6. Produk Intelijen Perpajakan

Hasil akhir dari kegiatan intelijen perpajakan adalah produk intelijen yang akan digunakan oleh *user* untuk mengambil kebijakan atau melakukan tindakan berdasarkan laporan intelijen tersebut. Produk intelijen tersebut berupa :

##### 1. Produk dari kegiatan intelijen berupa :

##### a) Laporan Intelijen

Laporan yang memuat semua data dan informasi yang diperoleh dari berbagai sumber untuk setiap penugasan operasi intelijen. Setiap petugas intelijen yang ditugaskan untuk setiap kegiatan intelijen wajib membuat Laporan Intelijen.

##### b) Laporan Hasil Intelijen

Laporan yang memuat kumpulan Laporan Intelijen yang telah dilakukan analisis dan memuat kesimpulan dan usul tindakan yang akan dilakukan terhadap wajib pajak.

##### c) Laporan Informasi

Laporan yang berisi informasi yang terdapat dalam Laporan Hasil Intelijen atau Sistem Informasi Manajemen Intelijen yang ditujukan kepada pihak yang memerlukan informasi intelijen,

setelah mendapat persetujuan dari Direktur Intelijen dan Penyidikan.

2. Produk dari kegiatan Pengamatan berupa Laporan Pengamatan yang berisikan tentang kegiatan pengamat dalam mencocokkan kondisi target pengamatan di lapangan dengan IDLP atas target tersebut yang diperoleh DJP. Laporan pengamatan juga berisikan data tambahan bahan bukti yang diperoleh pengamat terkait IDLP yang diperoleh DJP.
3. Produk dari kegiatan analisis dan pengembangan IDLP dituangkan dalam Laporan Hasil Analisis dan Pengembangan IDLP dimana di dalamnya terdapat usulan tindak lanjut atas hasil analisis dan pengembangan IDLP tersebut.

#### **4.7. Beberapa Kasus Kegiatan Intelijen Perpajakan**

Untuk memberikan gambaran kegiatan Intelijen di Direktorat Intelijen dan Penyidikan dibawah ini disampaikan beberapa kasus kegiatan intelijen yang pernah dilakukan antara lain Kasus Faktor Pajak Fiktif, Kasus Identifikasi Penyimpanan Berkas, Kasus Penggunaan *Cover* serta Kasus Pencarian Tersangka dan Saksi.

##### **4.7.1. Kasus Faktor Fiktif**

###### **Informasi Awal :**

Adanya informan yang melaporkan seseorang yang sedang mengurus konfirmasi Faktur Pajak Masukan dari 3 wajib pajak di Luar Pulau Jawa (PT. A, PT. B, dan PT. C) ke salah satu KPP di Jakarta atas 3 Wajib Pajak (PT. X, PT. Y, dan PT. Z) yang menurut Informan bahwa ketiga Wajib Pajak di Jakarta tersebut bukan PKP.

### Langkah-langkah operasi Intelijen :

#### A. Tahap Pengarahan

- Pengecekan terhadap PT. X, PT. Y, dan PT Z tentang kebenaran Wajib Pajak terkait bukan PKP.
- *Cross check* surat konfirmasi ke PT. A, PT. B, dan PT. C tentang kebenaran surat konfirmasi tersebut.
- Penentuan petugas intelijen yang menangani kasus ini.
- Pembuatan rencana kegiatan intelijen

#### B. Tahap Pengumpulan

- Operasi diawali dengan mencari data internal selengkap mungkin sehingga diketahui profil PT. X, PT. Y, dan PT. Z antara lain SPT, Pengurus dan Pemegang Saham, alamat dan kegiatan usaha yang diketahui sudah tidak aktif (NE). Pengumpulan data terbuka juga dilakukan untuk melengkapi data internal termasuk melakukan pencarian profil perusahaan dan profil direktur dan para pengurus.
- Berdasarkan Data PK-PM dikumpulkan data-data tentang faktor pajak yang telah diterbitkan beserta jumlahnya dari PT. A, PT. B, dan PT. C. Dari analisa internal pengembangan kasus ini yang awalnya hanya 3 wajib pajak yang terkait, setelah dibedah terdapat 17 wajib pajak lain yang memiliki modus yang sama.
- Berdasarkan informasi dari informan, Pengurus Konfirmasi bernama "Fulan" yang berlaku sebagai kurir yang disuruh oleh "S" selaku pelaku intelektual sehingga target operasi mengarah kepada mereka. Fulan selanjutnya dijejaki oleh petugas intelijen dengan mengikuti pergerakan dan aktifitas kesehariannya, hasilnya diketahui bahwa Fulan melakukan kegiatan pengambilan dan penyerahan dokumen di beberapa tempat. Tempat-tempat tersebut selanjutnya didalami dengan menugaskan intelijen di masing-masing tempat untuk dilakukan pengamatan dan penggambaran.
- "S" juga dijejaki dan diidentifikasi keberadaannya dalam waktu 3 x 24 jam, dan bahkan sempat dibuntuti sehingga dapat dipastikan keberadaannya dan ternyata "S" bekerjasama dengan "P".

- Petugas Intelijen selanjutnya melakukan penggalangan kepada "Fulan" dengan melakukan elisitasi untuk dapat bekerjasama didalam pengungkapan kasus. Penggalangan ini masih dilakukan secara tertutup (identitas asli petugas intelijen tidak dibuka didepan Fulan).

#### C. Tahap Analisis

- Hasil pengamatan, penjejukan, penggambaran, elistasi dan penggalangan dari data tertutup dikumpulkan dan selanjutnya disandingkan dengan data terbuka sehingga diketahui dengan pasti pelaku kejahatan, modus operandi, tempat penyimpanan barang bukti dan berapa kerugian negara yang terjadi.

#### D. Tahap Pemanfaatan

- Setelah data lengkap maka dibuat Laporan Hasil Intelijen untuk dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan dan mengingat target operasi harus segera dilakukan penangkapan, oleh sebab itu Pemeriksaan Bukti Permulaan hanya dilakukan dalam waktu yang singkat.
- Dilakukan koordinasi dengan Tim Penyidik untuk melakukan penangkapan pelaku di dua lokasi sekaligus dan dilakukan penyitaan barang bukti ditempat-tempat yang diketahui menyimpan barang bukti berdasarkan operasi intelijen sebelumnya.

#### 4.7.2. Kasus Identifikasi penyimpanan berkas

##### Informasi Awal :

Diterima surat pengaduan yang menyebutkan adanya tempat penyimpanan barang bukti yang disembunyikan oleh perusahaan "X" yang sedang dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan.

##### Langkah-langkah operasi Intelijen :

#### A. Tahap Pengarahan

- Sudah diketahui bahwa dalam pemeriksaan bukti permulaan, pemeriksa tidak memperoleh bukti-bukti dasar pembukuan Wajib Pajak yang sedang diperiksa

- Pengecekan terhadap surat pengaduan untuk memastikan akurasi informasi yang diadukan dan diketahui bahwa pengadu adalah salah satu karyawan Wajib Pajak.
- Penentuan petugas intelijen yang menangani kasus ini.
- Pembuatan rencana kegiatan intelijen

#### B. Tahap Pengumpulan

- Berdasarkan data pengaduan, petugas intelijen melakukan pemetaan wilayah melalui Peta Jakarta, Data PBB tentang kepemilikan, dan gambaran lokasi.
- Dilakukan pengamatan dan penggambaran langsung ke tempat lokasi. Diketahui adanya 3 blok (A, B, C) yang memiliki nomor yang sama. Untuk memastikan kebenaran tempat penyimpanan dokumen ketiga blok tersebut dilakukan pengecekan.
- Petugas intelijen melihat di salah satu blok terdapat celah dilantai 2 (dua) dimana terlihat beberapa kardus yang bertuliskan PT. X.
- Untuk lebih meyakinkan lagi petugas Intelijen berusaha mencari informasi dengan teknik elisitasi terhadap warga di sekeliling target, akhirnya diketahui bahwa benar tempat tersebut merupakan ruko yang disewa PT. X.

#### C. Tahap Analisis

- Hasil pengamatan, penggambaran, dan elistasi yang dikumpulkan selanjutnya disandingkan dengan data pengaduan sehingga diketahui dengan pasti lokasi tempat penyimpanan dokumen PT. X.
- Kondisi target lokasi merupakan daerah rawan yang diperlukan pengamanan pada saat satu hari sebelum dilakukan pengambilan dokumen.

#### D. Tahap Pemanfaatan

- Setelah data lengkap maka dibuat Laporan Hasil Intelijen untuk dilakukan Pengambilan Dokumen.
- Dilakukan pengawasan secara ketat selama 1x24 jam agar dokumen tersebut tidak dipindahkan oleh PT. X dan apabila dipindahkan, petugas intelijen dapat segera melakukan penjejakan.

#### 4.7.3. Penangkapan Tersangka melalui penggunaan cover

##### Informasi Awal :

Berdasarkan hasil pemeriksaan bukti permulaan yang akan ditingkatkan ke penyidikan, telah teridentifikasi calon tersangka penerbit faktur pajak fiktif dengan alamat dan profil calon tersangka. Namun demikian karena lokasi sangat sulit dimasuki, penjagaan sangat ketat, target merupakan orang yang terkenal dan memiliki banyak jaringan maka diperlukan penggunaan *cover* yang tepat.

##### Langkah-langkah operasi Intelijen :

###### A. Tahap Pengarahan

- Pengecekan data dan informasi dalam laporan hasil pemeriksaan bukti permulaan tentang alamat serta profil calon tersangka.
- Penentuan petugas intelijen yang menangani kasus ini.
- Pembuatan rencana kegiatan intelijen.

###### B. Tahap Pengumpulan

- Operasi diawali dengan mempelajari kegiatan usaha, lingkungan, serta profil tersangka. Petugas intelijen terlebih dahulu melakukan pengamatan dan penggambaran target lokasi. Pengamatan dan elisitasi dilakukan melalui lingkungan, kebiasaan, budaya, lawan bicara, keadaan waktu kemungkinan terburuk jika *cover* terbongkar.
- Berdasarkan hasil pengamatan dan penggambaran dibutuhkan *cover* yang tepat untuk dapat melakukan kontak langsung dengan pegawai tersangka maupun tersangka itu sendiri.
- Selanjutnya petugas intelijen mencari alat bantu untuk menguatkan *cover* yang ingin dibuat, seperti brosur, pakaian, kartu nama, name tag atau lain sebagainya. Untuk itu petugas intelijen harus memiliki pengetahuan yang cukup tentang *cover* yang dibuat. Petugas Intelijen tidak boleh memiliki kesan ragu-ragu dan harus percaya diri untuk melancarkan operasi.



### C. Tahap Analisis

- Dari hasil pengamatan, penjejukan, penggambaran, elistasi, dan penggalangan terhadap karyawan tersangka maupun tersangka itu sendiri dapat dipastikan bahwa aktivitas keseharian dari tersangka telah sesuai dengan laporan hasil pemeriksaan bukti permulaan.

### D. Tahap Pemanfaatan

- Melakukan koordinasi dengan Tim Penyidik untuk melakukan penangkapan tersangka di lokasi yang telah ditentukan.

## 4.7.4. Pencarian tersangka

### Informasi Awal :

Adanya informasi melalui telepon mengenai tersangka sudah dinyatakan dalam Daftar Pencarian Orang (DPO) selama 3 tahun bahwa yang bersangkutan mau meninggalkan Indonesia, namun Informan tidak mau mengungkapkan identitas dirinya.

### Langkah-langkah operasi intelijen :

#### A. Tahap Pengarahan

- Pengecekan data dan informasi dalam berkas penyidikan tentang kebenaran DPO ("T") dan data-data lain terkait dengan "T".
- Koordinasi dengan penyidik yang melakukan penyidikan terhadap kasus terkait untuk memastikan kebenaran informasi yang diterima melalui telepon.
- Penentuan petugas intelijen yang menangani kasus ini.
- Pembuatan rencana kegiatan intelijen.

#### B. Tahap Pengumpulan

- Permintaan foto "T" kepada penyidik.
- Informasi rinci mengenai kebenaran atas keberangkatan "T" melalui informan dengan menggunakan telepon.
- Petugas intelijen bergerak ke Bandara dan bekerjasama dengan imigrasi bandara serta perusahaan penerbangan tentang penumpang bernama "T" yang

akan berangkat ke luar negeri. Dari data imigrasi dan daftar penumpang ternyata pada hari yang ditentukan tidak terdapat keberangkatan atas nama "T"

- Pengembangan informasi lebih lanjut mengenai "T" melalui informan yaitu tentang keberadaan "T" dan kegiatan usaha yang dilakukan oleh "T".
- Pengecekan akurasi informasi informan ke lokasi kediaman dan lokasi usaha "T".
- Setelah petugas intelijen memastikan bahwa informasi dari informan akurat maka dilakukan elisitasi lebih lanjut terhadap lingkungan sekitar.
- Penjejakan terhadap aktivitas keseharian "T" dan pengambilan gambar "T".

#### C. Tahap Analisis

- Dari hasil pengamatan, penggambaran, elisitasi, dan penjejakan terhadap "T" serta pencocokan dengan foto "T" yang diterima dari penyidik dapat dipastikan aktivitas keseharian "T" dan kesesuaian antara foto yang diambil petugas intelijen dan foto yang diterima dari penyidik.

#### D. Tahap Pemanfaatan

- Melakukan koordinasi dengan Tim Penyidik untuk melakukan penangkapan tersangka di lokasi yang telah ditentukan.

### 4.8. Pengawasan Intelijen Pajak

Sebagai organisasi yang berada dalam pemerintahan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Pajak beserta unit-unit didalamnya termasuk di dalamnya unit intelijen pajak merupakan objek dari pengawasan yang dilakukan oleh berbagai pihak. Pengawasan dilakukan terhadap unit intelijen pajak maupun terhadap petugas intelijen pajak.

Secara kelembagaan, pengawasan dinas intelijen pajak dilakukan secara berlapis oleh berbagai institusi/lembaga, antara lain:

1. Internal Ditjen pajak, antara lain dilakukan oleh :
  - a) Internal Direktorat Intelijen dan Penyidikan (atasan langsung)
  - b) Direktorat Kepatuhan Internal dan Transformasi Sumber Daya Aparatur (KITSDA) Ditjen Pajak

2. Eksternal Ditjen Pajak, antara lain oleh :

- a) Inspektorat Bidang Investigasi (IBI) Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan
- b) Komite Pengawas Perpajakan (KPP)
- c) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) RI.
- d) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI
- e) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI
- f) Ombudsman Nasional

3. Pihak-pihak lain, antara lain

- a) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)
- b) Akademisi
- c) Masyarakat

Sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) Ditjen Pajak, petugas intelijen pajak wajib mentaati peraturan-peraturan disiplin kepegawaian maupun aturan hukum yang secara khusus mengatur pegawai Ditjen Pajak seperti :

- a) UU Nomor 8 tahun 1974 jo. UU Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- b) UU Nomor 6 tahun 1983 jo. UU Nomor 28 tahun 2007 tentang Tata Cara dan Ketentuan Umum Perpajakan
- c) PP.No.30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS
- d) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 32/PMK.03/2007 tanggal 22 Maret 2007 tentang Kode Etik Pegawai Ditjen Pajak
- e) Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor : 38/PMK.09/2009 Tentang Kebijakan Pengawasan Intern Departemen Keuangan Tahun 2009 Tanggal 27 Februari 2009

## BAB V ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini bertujuan untuk menganalisis dan membahas antara kondisi ataupun praktik yang terjadi di dinas intelijen pada Ditjen Pajak dengan teori-teori yang berkaitan dan relevan dengan disiplin ilmu intelijen.

### 5.1. Analisis Kebijakan Penggunaan Intelijen Dalam Mendukung Tugas Direktorat Jenderal Pajak

Kebijakan pemerintah untuk melakukan kegiatan intelijen dalam bidang perpajakan di dasari atas dua pertimbangan yakni

- a. Penghimpunan data dan atau informasi dalam rangka melengkapi data atau informasi yang berkaitan dengan perpajakan sehubungan dengan pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak ( sesuai pasal 35 A UU KUP)

Pasal 35A Ayat 2 Undang - Undang Nomor 6 tahun 1983 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang No. 28 tahun 2007

“Dalam hal data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mencukupi, Direktur Jenderal Pajak berwenang menghimpun data dan informasi untuk kepentingan penerimaan negara yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah dengan memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2)”

*Penjelasan :*

*Apabila data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan yang diberikan oleh instansi pemerintah, lembaga, asosiasi, dan pihak lain belum mencukupi, untuk kepentingan penerimaan negara, Direktur Jenderal Pajak dapat menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan sehubungan dengan terjadinya suatu peristiwa yang diperkirakan berkaitan dengan pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib*

*Pajak dengan memperhatikan ketentuan tentang kerahasiaan atas data dan informasi dimaksud.*

ketentuan kerahasiaan data dan informasi yang dimaksud ini merujuk pada ketentuan pasal 34 Undang undang Nomor 6 tahun 1983 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang No. 28 tahun 2007

(1) Setiap pejabat dilarang memberitahukan kepada pihak lain segala sesuatu yang diketahui atau diberitahukan kepadanya oleh Wajib Pajak dalam rangka jabatan atau pekerjaannya untuk menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

*penjelasan:*

*Ayat (1)*

*Setiap pejabat, baik petugas pajak maupun mereka yang melakukan tugas di bidang perpajakan dilarang mengungkapkan kerahasiaan Wajib Pajak yang menyangkut masalah perpajakan, antara lain:*

- a) Surat Pemberitahuan, laporan keuangan, dan lain-lain yang dilaporkan oleh Wajib Pajak;*
- b) data yang diperoleh dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan;*
- c) dokumen dan/atau data yang diperoleh dari pihak ketiga yang bersifat rahasia;*
- d) dokumen dan/atau rahasia Wajib Pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkenaan.*

Kebijakan penggunaan intelijen pada ketentuan ini bersifat implisit, artinya tidak secara tegas dinyatakan bahwa penghimpunan data dan informasi dilakukan melalui kegiatan intelijen. Penghimpunan data dan informasi tersebut dapat dilakukan melalui kegiatan intelijen maupun kegiatan selain kegiatan intelijen. Penghimpunan data dan informasi melalui kegiatan intelijen dilakukan oleh dinas intelijen pajak sedangkan penghimpunan data dan informasi melalui kegiatan selain kegiatan intelijen dilakukan oleh unit-unit lain dalam ditjen pajak. Kegiatan

penghimpunan data dan informasi ini bertujuan melengkapi data dan informasi yang belum cukup diperoleh Ditjen Pajak.

Hal lain dari kebijakan ini adalah kegiatan penghimpunan data dan informasi terkait perpajakan dilakukan sehubungan dengan terjadinya suatu peristiwa yang diperkirakan berkaitan dengan pemenuhan kewajiban perpajakan wajib pajak. Arti dari kebijakan ini bahwa kegiatan penghimpunan data dan informasi bersifat pasif atau bisa dibilang reaktif terhadap situasi yang ada karena dilakukan sehubungan terjadinya suatu peristiwa dalam hal ini terkait pemenuhan kewajiban perpajakan. Peristiwa yang dimaksudkan juga tidak terbatas pada adanya dugaan tindak pidana perpajakan, tetapi lebih luas terhadap upaya-upaya penghindaran pemenuhan kewajiban perpajakan. Apabila tidak terjadi suatu peristiwa ini tentunya kegiatan penghimpunan data dan informasi tidak dapat diinisiasi oleh Ditjen Pajak.

Selain itu, terdapat kalimat yang penting dalam ketentuan tersebut, yakni, "untuk kepentingan penerimaan negara". Artinya semua kegiatan penghimpunan data dan informasi ini dilakukan dalam koridor yang terbatas dan jelas untuk kepentingan penerimaan negara, selain untuk kepentingan penerimaan negara sepanjang tidak diatur dalam ketentuan UU yang lain, kegiatan penghimpunan data dan informasi tidak diperkenankan.

Pada dasarnya kebijakan dalam pasal 35 A ini bersifat strategis dengan upaya penghimpunan data dan informasi terkait perpajakan untuk kepentingan penerimaan negara, namun dalam memori penjelasannya, kebijakan ini dimentahkan kembali dengan kalimat "*Direktur Jenderal Pajak dapat menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan perpajakan sehubungan dengan terjadinya suatu peristiwa yang diperkirakan berkaitan dengan pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib Pajak*" sifat strategisnya dibatasi dengan adanya suatu peristiwa yang terkait dengan pemenuhan kewajiban perpajakan dahulu baru kemudian kegiatan penghimpunan data dan informasi dapat dilakukan. Kebijakan ini bersifat kontradiktif dan kontraproduktif dengan sifat intelijen yang selalu siaga dan waspada dalam mengantisipasi terjadinya pendadakan strategis, intelijen dituntut selalu aktif dan *up to date* dengan perkembangan

informasi. Intelijen harus menjadi mata dan telinga bagi pimpinan suatu organisasi agar dapat mendeteksi suatu kejadian sebelum peristiwa tersebut terjadi. Dalam bahasa Jawa sifat tersebut dikenal sebagai *waskita* atau *weruh sakdurunge winarah*.

- b. Pengembangan dan analisis IDLP yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang perpajakan (sesuai pasal 43 A UU KUP)

“Direktur Jenderal Pajak berdasarkan informasi, data, laporan, dan pengaduan berwenang melakukan pemeriksaan bukti permulaan sebelum dilakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan.”

*Penjelasan :*

*Informasi, data, laporan, dan pengaduan yang diterima oleh Direktorat Jenderal Pajak akan dikembangkan dan dianalisis melalui kegiatan intelijen atau pengamatan yang hasilnya dapat ditindaklanjuti dengan Pemeriksaan, Pemeriksaan Bukti Permulaan, atau tidak ditindaklanjuti.*

Kebijakan ini di tindaklanjuti dengan kebijakan level menengah dibawahnya yakni Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 202/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007 tentang Tata Cara Pemeriksaan Bukti Permulaan Tindak Pidana Di Bidang Perpajakan terutama dalam Pasal 2 :

- 1) Informasi, Data, Laporan , dan Pengaduan yang diterima oleh Direktorat Jenderal Pajak baik secara langsung maupun tidak langsung dikembangkan dan dianalisis untuk ditentukan tindak lanjutnya.
- 2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk Laporan Hasil Pemeriksaan terhadap Wajib Pajak badan yang tidak atau tidak sepenuhnya memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 29 ayat (3) dan/atau ayat (3a) Undang-Undang KUP sehingga besarnya penghasilan kena pajak tidak dapat dihitung.
- 3) Pengembangan dan Analisis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui kegiatan intelijen atau pengamatan.
- 4) Tindak lanjut atas pengembangan dan analisis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa Pemeriksaan Bukti Permulaan terhadap

Wajib Pajak dalam hal memenuhi kriteria yang ditetapkan dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak.

Kebijakan menteri keuangan ini kemudian dijabarkan secara teknis oleh kebijakan yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Pajak melalui Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor : PER-47 /PJ/2009 tanggal 1 September 2009 tentang petunjuk pelaksanaan pemeriksaan bukti permulaan terhadap wajib pajak yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perpajakan.

Rentetan kebijakan ini secara teratur ada dalam setiap level kebijakan publik sebagaimana dituliskan Nugroho (2006), baik kebijakan makro ( pada level undang-undang ), kebijakan meso atau menengah ( pada level peraturan menteri keuangan ), dan juga pada kebijakan mikro ( pada level peraturan Dirjen Pajak ). Kebijakan yang memiliki rentetan kebijakan yang mengatur pelaksanaannya akan sangat membantu pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan yang dimaksud sehingga kesalahan penafsiran suatu kebijakan dapat diminimalisasikan. Belum semua kebijakan intelijen yang bersifat makro telah dibuatkan kebijakan pelaksanaannya seperti halnya kebijakan dalam pasal 35 A yang belum memiliki aturan pelaksanaannya.

Dalam ketentuan pasal 43 A ini, kebijakan penggunaan kegiatan intelijen dinyatakan secara eksplisit atau nyata. Kebijakan ini mengatur bahwa kegiatan intelijen atau pengamatan dilakukan setelah diterimanya suatu Informasi, Data, Laporan, dan Pengaduan (IDL). Tanpa adanya IDLP maka kegiatan intelijen atau pengamatan tidak dapat diinisiasi atau dalam kata lain kegiatan intelijen dan pengamatan bersifat pasif atau reaktif terhadap adanya IDLP.

Hal lain yang menarik dalam kebijakan ini adalah adanya suatu pilihan dalam melakukan analisis dan pengembangan IDLP, yakni menggunakan kegiatan intelijen atau kegiatan pengamatan. Dalam hal ini intelijen dan pengamatan merupakan dua hal yang berbeda. Wahyu Saronto (2008) menyatakan dengan jelas bahwa salah satu teknik pengumpulan bahan keterangan (baket) dalam intelijen adalah melalui kegiatan pengamatan, ada pula yang mengatakan pengamatan dan penggambaran (matbar) secara klandestin.

Akan tetapi harus diakui juga bahwa kegiatan pengamatan tidak selalu berkaitan dengan kegiatan intelijen. Kegiatan pengamatan dapat dilakukan



secara terbuka dan dilakukan oleh organisasi non-intelijen. Seperti contohnya pengamat ekonomi, pengamat vulkanologi, semuanya melakukan kegiatan pengamatan, namun tidak dilakukan secara klandestin.

Apabila merujuk pada Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor : KEP-272/PJ/2002 tanggal 17 Mei 2002 tentang petunjuk pelaksanaan Pengamatan, Pemeriksaan Bukti Permulaan, dan Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan, terdapat ketentuan bahwa pengamat harus mampu menguasai teknik pengamatan, antara lain teknik wawancara dan cara penyamaran. Pengamat tidak diperkenankan menyatakan identitasnya dalam mengadakan kontak langsung dengan yang diamati. Dari sini terlihat jelas bahwa kegiatan pengamatan yang dilakukan oleh Ditjen Pajak, dilakukan secara rahasia dan tersamar dan ini hampir sama dengan kegiatan intelijen karena dilakukan secara klandestin.

Kebijakan mengenai analisis dan pengembangan IDLP belum jelas mengatur pilihan penggunaan instrumen, apakah menggunakan kegiatan intelijen atau pengamatan atau bahkan tidak memerlukan keduanya.

Kebijakan penggunaan intelijen yang telah dikeluarkan pemerintah lebih banyak mengatur mengenai kegiatan intelijen dalam rangka analisis dan pengembangan IDLP. Hingga saat ini belum ada kebijakan teknis yang mengatur penggunaan intelijen dalam penghimpunan data dan informasi untuk kepentingan penerimaan negara sebagaimana amanat Pasal 35A Ayat 2 Undang-undang Nomor 6 tahun 1983 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang No. 28 tahun 2007. Keduanya pun secara substansi merupakan kebijakan kegiatan intelijen yang bersifat taktis.

Merujuk pada sifat kebijakan publik menurut Anderson (1979), sifat kebijakan pemerintah belum mencerminkan sifat rasional maupun *emergence*, namun lebih mendekati sifat inkremental. Kebijakan tersebut dikatakan belum rasional karena pembuat belum memilih suatu alternatif yang memberikan hasil optimal, hal ini terlihat dari kebijakan-kebijakan intelijen yang dikeluarkan hanya mengatur fungsi penyelidikan dalam intelijen dan itu pun bersifat taktis karena hanya terfokus pada upaya pengungkapan tindak pidana perpajakan. Kebijakan tersebut cenderung membuat dinas intelijen pajak bersifat pasif atau reaktif atas suatu kejadian seperti pengembangan dan analisis IDLP dan peristiwa terkait pemenuhan kewajiban perpajakan. Kebijakan yang bersifat

strategis belum diberikan ruang secara luas untuk diaplikasikan dalam kebijakan tersebut. Kebijakan tersebut juga tidak mengatur penggunaan fungsi pengamanan dan fungsi penggalangan yang dilakukan oleh dinas intelijen pajak.

Kebijakan tersebut walaupun juga tidak sepenuhnya mencerminkan sifat inkremental, namun hal ini setidaknya masih terlihat dari mendetailnya kebijakan-kebijakan tersebut yang berfokus pada kebutuhan dan kepentingan masa kini terutama dalam hal penggunaan intelijen untuk kepentingan pengungkapan tindak pidana perpajakan dan penghimpunan data dan informasi karena adanya suatu peristiwa perpajakan yang terkait pemenuhan kewajiban perpajakan wajib pajak. Seyogyanya dalam era globalisasi yang terus berkembang, diperlukan kebijakan yang bersifat fleksibel dan antisipatif terhadap perkembangan situasi dan kondisi zaman. Apalagi kebijakan tersebut terkait penggunaan intelijen dimana salah satu tujuannya adalah untuk mengantisipasi adanya suatu pendadakan strategis.

Sifat *emergence* sebagai hibrida dari dua sifat sebelumnya tentunya juga tidak nampak dari kebijakan intelijen pajak karena terlihat dari ruang lingkup kebijakannya yang tidak luas bahkan kontradiktif dengan sifat intelijen yang seharusnya. Sifat kebijakannya juga mendetail dan terfokus baik pada tingkat kebijakan makro, meso, maupun mikro.

Hingga saat ini beberapa kebijakan sebagai aturan pelaksana juga belum dikeluarkan sehingga menyulitkan pelaksana kebijakan di lapangan dalam melaksanakan kebijakan. Hal ini juga dapat menimbulkan kesalahan penafsiran oleh pelaksana kebijakan sehingga dikhawatirkan terjadi penyalahgunaan wewenang, benturan, dan penyimpangan akibat penafsiran kebijakan yang keliru.

Beberapa kondisi tersebut sangat *linear* dengan pendapat Weimer dan Vining (1992) yang menyatakan keberhasilan suatu kebijakan publik amat dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu *policy content* yang logis dan rasional, kerjasama dan dukungan *stakeholder* dalam melaksanakan kebijakan, serta sumber daya yang terampil dan mempunyai komitmen dalam melaksanakan kebijakan.

Kebijakan pemerintah terkait penggunaan intelijen tersebut kurang memenuhi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kebijakan tersebut dari sisi *policy content* kurang logis dan rasional berdasarkan

analisis yang telah diterangkan diatas, selain itu karena beberapa kebijakan teknis pelaksana belum juga dikeluarkan, mengakibatkan *stakeholder* ( pelaksana kebijakan dan masyarakat ) tidak memiliki pegangan dan aturan yang jelas sehingga sangat mungkin terjadi perbedaan penafsiran bahkan benturan di lapangan. Kerjasama antara dinas intelijen pajak dengan pihak lain juga tidak sepenuhnya dilaksanakan terutama dengan direktorat-direktorat lain dalam DJP yang memiliki persamaan dan irisan kegiatan dengan dinas intelijen pajak.

Kebijakan tersebut juga belum di dukung oleh sumber daya yang terampil dan mempunyai komitmen dalam melaksanakan kebijakan karena keterbatasan personil intelijen yang dimiliki oleh dinas intelijen pajak. Dari segi komitmen, dinas intelijen pajak belum memiliki ukuran yang jelas dalam menilai komitmen petugas intelijen pajak sehingga sulit mengatakan apakah seorang petugas intelijen pajak mempunyai komitmen yang kuat atau tidak.

## **5.2. Analisis Organisasi Intelijen Pajak**

Berdasarkan tipologi intelijen sebagaimana di ungkapkan Andi Widjajanto dan Arthanti Wardani (2008), organisasi intelijen pajak dapat dikategorikan sebagai tipe intelijen instansional karena merupakan dinas intelijen yang berada dalam lingkup suatu departemen dan berfungsi untuk mendukung tugas departemen tersebut.

Dilihat dari tugas dan fungsinya, selain sebagai intelijen instansional, intelijen pajak juga mengemban tugas dan fungsi sebagai intelijen yustisi atau intelijen kriminal. Hal ini terlihat dari salah satu tugasnya yang berperan dalam membantu pengungkapan tindak pidana perpajakan.

Dalam struktur organisasinya, terdapat dua subdit yang terkait dengan intelijen yakni subdit intelijen perpajakan dan subdit rekayasa keuangan. Subdit intelijen perpajakan memegang peranan sebagai pelaksana kegiatan intelijen operasional sedangkan subdit rekayasa keuangan memegang peranan sebagai analis IDLP dimana terhadap IDLP tersebut nantinya akan dilakukan analisis dan pengembangan melalui kegiatan intelijen atau pengamatan.

Dalam ketentuan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan

Tata Kerja Departemen Keuangan, tidak dinyatakan secara jelas apakah subdit Rekayasa keuangan melaksanakan fungsi analisis intelijen, namun pada prakteknya, subdit rekayasa keuangan memang menjalankan fungsi sebagai analisis intelijen walaupun secara parsial. Dikatakan parsial karena kegiatan analisis yang dilakukan hanya terkait IDLP yang diterima atau diperoleh Ditjen Pajak.

Tindak lanjut dari analisis dan pengembangan IDLP tersebut nantinya akan bermuara apakah terhadap wajib pajak yang ada dalam IDLP tersebut akan dilakukan pemeriksaan, pemeriksaan bukti permulaan atau tidak ditindaklanjuti sementara waktu. Artinya subdit rekayasa keuangan hanya menghasilkan produk intelijen yang bersifat taktis. Tidak terdapat ketentuan yang mengharuskan subdit rekayasa keuangan menghasilkan produk intelijen yang bersifat strategis.

Unsur-unsur yang terkait dalam organisasi intelijen sebagaimana dituliskan Behrman (2005), antara lain *Decision Maker, Collector, Processor, Database, Sub-Organization*, dan *Environment* telah dimiliki oleh dinas intelijen pajak, walaupun terdapat kerancuan dalam unsur *Decision Maker* yang jumlahnya cukup banyak di dinas intelijen pajak sehingga menimbulkan kerawanan penyalahgunaan wewenang maupun adanya penugasan mandiri (*self tasking*). Pengambil keputusan di dinas intelijen pajak mulai dari Direktur Intelijen dan Penyidikan, kasubdit intelijen perpajakan, kepala-kepala seksi pada subdit intelijen perpajakan maupun koordinator wilayah intelijen pajak. Tidak terdapat pengguna (*user*) yang jelas terhadap produk intelijen.

Semua produk intelijen pajak berujung pada keputusan Direktur Intelijen dan Penyidikan. Pengguna produk intelijen seharusnya adalah pihak yang berperan sebagai pengambil kebijakan/keputusan dan menjalankan fungsi strategis dan bersifat tunggal, tindak lanjut dari pengguna itu yang bisa dilakukan oleh berbagai pihak (Wahyu Saronto, 2008). Dalam tataran negara, *user* atau pengguna adalah Presiden, pada tataran dibawahnya pengguna merupakan pemimpin dari suatu instansi/organisasi. Dalam tataran Ditjen Pajak, seyogyanya pengguna intelijen adalah Dirjen Pajak sebagai pengambil kebijakan tertinggi di Ditjen Pajak.

Terkait dengan diferensiasi fungsi dalam dinas intelijen, Born (2002) menyatakan seyogyanya fungsi intelijen dipisahkan dengan fungsi penindakan (penegakan hukum) karena sejatinya intelijen tidak diperbolehkan melakukan

penindakan. Pada prakteknya di Ditjen Pajak, fungsi intelijen digabungkan organisasinya dengan fungsi penindakan (penyidikan). Hal ini terlihat dari struktur organisasi Direktorat Intelijen dan Penyidikan yang menggabungkan intelijen dengan penyidikan. Walaupun berbeda subdit, akan tetapi dari sisi pendekatan kegiatan, kegiatan intelijen sangat jelas diarahkan untuk mendukung fungsi penindakan (penyidikan tindak pidana pajak), apalagi sebagian dari petugas intelijen juga merupakan penyidik pajak. Hal ini sangat berpengaruh dengan pola kegiatan intelijen pajak yang cenderung menyerupai kegiatan reserse.

Penyatuan fungsi intelijen dan penyidikan dalam satu organisasi atau direktorat dalam Ditjen Pajak terpaksa harus dilakukan karena struktur organisasi direktorat dalam Ditjen Pajak sudah mencapai jumlah maksimal 12 direktorat. Hal ini didasarkan pada ketentuan Peraturan Presiden No.9 tahun 2005 jo. Peraturan Presiden No.20 tahun 2008 jo. Peraturan Presiden No.47 tahun 2009 tanggal 3 November 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara dimana dalam struktur organisasi Ditjen Pajak, paling banyak memiliki 12 Direktorat, dan hal ini merupakan suatu ketentuan khusus karena pada unit eselon satu Direktorat Jenderal lainnya dibatasi paling banyak 8 Direktorat. Karena Ditjen Pajak telah mencapai jumlah maksimal direktorat maka fungsi intelijen dan penyidikan digabungkan dalam satu wadah/direktorat.

Pemisahan fungsi ini juga berkaitan dengan sistem kompartementasi yang berlaku dalam dinas intelijen (Jono Hatmodjo, 2003). Dengan sistem kompartementasi, kerahasiaan bahan keterangan dan metode kerja intelijen menjadi terjaga. Antara sesama petugas intelijen sesedikit mungkin mengetahui kegiatan intelijen yang dilakukan rekannya sehingga kerahasiaan dapat terjaga.

Dalam dinas intelijen pajak, kompartementasi agak sulit dilaksanakan disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain karena petugas intelijen jumlahnya terbatas sehingga terdapat kecenderungan petugasnya hanya itu-itu saja. Selain itu karena sistem intelijen pajak adalah terpusat sehingga banyak pihak yang mengetahui suatu operasi intelijen bahkan oleh pegawai pajak yang bukan petugas intelijen.

Sistem organisasi terpusat yang dianut intelijen pajak juga menimbulkan beberapa implikasi. Dari sisi positifnya bahwa sistem terpusat dapat menjaga kendali intelijen hanya dilakukan oleh kantor pusat DJP c.q.

Direktorat Intelijen dan Penyidikan, sehingga baik penugasan, kegiatan dan pelaporan hanya dilakukan kepada pusat saja, dalam hal ini baket menjadi lebih aman. Akan tetapi karena belum memiliki instansi vertikal dibawah, petugas intelijen masih berkantor di kantor vertikal DJP seperti Kanwil, KPP maupun KP2KP. Apabila terdapat penugasan terhadap mereka dari kantor pusat, mereka masih terbebani dengan pekerjaan pada kantor mereka saat ini sehingga dapat terjadi *overload* pekerjaan yang dapat merugikan salah satu pekerjaan, entah pekerjaan di kantor saat ini atau penugasan dari pusat. Berdasarkan wawancara dengan salah seorang petugas intelijen pajak yang bertugas di lapangan dan berada di instansi vertikal ( Kantor Pelayanan Pajak ) yang berada di wilayah Jakarta, diketahui bahwa petugas di lapangan sebenarnya menikmati pekerjaannya sebagai petugas intelijen operasional di lapangan namun seringkali agak kesulitan membagi waktu dan pekerjaan dengan tugas rutin di kantornya saat ini terutama bagi mereka-mereka yang menjalankan tugas sebagai AR ( *Account Representative* ) di KPP karena tugas pelayanan akan riskan apabila sering ditinggalkan<sup>94</sup>.

Hal ini tentu berimplikasi pada konduite mereka pada kantor saat ini karena pekerjaan rutin mereka bisa terbengkalai dan hal ini mengurangi penilaian pekerjaan dari atasan mereka saat ini. Dari sisi administrasi, penugasan mereka juga diketahui atasan mereka di kantor yang sekarang sehingga sangat rawan terjadi kebocoran operasi maupun produk yang mereka hasilkan. Ketidakhadiran mereka selama beberapa hari kerja juga akan menimbulkan pertanyaan pada rekan-rekan kerja mereka di kantor saat ini.

Dengan sistem terpusat juga terdapat masalah mengenai kendali dan pengawasan petugas intelijen di daerah karena tidak terdapat pihak struktural yang mengawasi secara langsung terhadap kegiatan mereka sehingga rawan terjadi penyalahgunaan wewenang maupun penggalangan dari pihak lain. Keberadaan koordinator wilayah (korwil) hanya sebatas melakukan koordinasi kegiatan intelijen pajak yang dilakukan petugas intelijen pajak di wilayah kerjanya, namun koordinator wilayah bukanlah atasan dari petugas intelijen pajak di daerah yang bersifat struktural sehingga tidak memiliki kewenangan pengawasan kepegawaian.

<sup>94</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 10 Maret 2010 pada pukul 10.00 WIB

Dalam setiap kegiatan intelijen pajak di daerah dapat dikirimkan petugas intelijen dari pusat sebagai pengawas dan pendamping, akan tetapi tidak setiap saat petugas intelijen pajak dari pusat berada di daerah dan mengawasi kegiatan petugas intelijen pajak di daerah lagipula tidak semua kegiatan intelijen pajak di daerah didampingi petugas intelijen pajak pusat.

### 5.3. Analisis Kegiatan Intelijen Pajak

Kegiatan intelijen pada dasarnya terdiri atas tiga pilar utama, yakni melakukan penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan ( Saronto, 2008 ). Sedangkan menurut Shulsky dan Scmitt (2002), aktivitas intelijen, pada dasarnya mencakup empat hal yang biasa disebut elemen-elemen intelijen (*elements of intelligence*) yang terdiri atas : *Collection, Analysis, Covert Action, dan Counterintelligence*.

#### 5.3.1. Analisis Fungsi Penyelidikan

Menurut Jono Hatmodjo (2003), penyelidikan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh keterangan-keterangan mengenai keadaan dan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pihak lawan. Keterangan-keterangan tersebut, setelah diolah dan dinilai, baru menjadi intelijen yang berguna bagi kepentingan pemakai (*user*). sedangkan M. Djatmiko (2010) mendefinisikan penyelidikan sebagai setiap usaha, kegiatan, dan pekerjaan untuk mencari dan mengumpulkan bakat guna diolah menjadi produk intelijen dan disampaikan kepada pimpinan/*user* untuk pengambilan keputusan

Berdasarkan kondisi di lapangan, kegiatan intelijen pajak saat ini lebih difokuskan pada kegiatan penyelidikan dalam rangka analisis dan pengembangan IDLP untuk mengungkap terjadinya suatu tindak pidana perpajakan. Dari beberapa kasus kegiatan intelijen pajak terlihat bahwa kegiatan intelijen pajak hanya berkuat pada kegiatan dalam rangka membantu penyidik pajak untuk mengungkap kasus tindak pidana perpajakan. Kegiatan intelijen dalam Kasus Faktur Pajak Fiktif, Kasus Identifikasi Penyimpanan Berkas, Kasus Penggunaan *Cover* serta Kasus Pencarian Tersangka dan Saksi lebih menyerupai tugas reserse dalam kepolisian. Hal ini juga disadari dan diakui oleh

kasubdit intelijen perpajakan, kepala seksi di subdit intelijen, dan empat orang petugas intelijen pajak dalam wawancara peneliti dengan mereka di kantor pusat DJP<sup>95</sup>. Kegiatan intelijen tersebut bersifat reaktif atau menunggu permintaan dari pihak lain baik itu analis IDLP ataupun penyidik pajak.

Kegiatan penyelidikan intelijen juga telah direncanakan dilakukan di luar negeri melalui atase perpajakan yang berada di kedutaan besar Republik Indonesia. Berdasarkan wawancara<sup>96</sup> dengan kasubdit intelijen pajak terkait rencana pengiriman atase pajak diketahui bahwa pengiriman atase masih terkendala permasalahan baik teknis maupun administratif dengan kementerian luar negeri RI. Menurut pihak kementerian luar negeri RI, penempatan atase di kedutaan besar memiliki aturan tersendiri yang bersifat internasional. Selain itu, jumlah atase di kedutaan besar RI sudah cukup banyak. Atase-atase tersebut antara lain terdiri atas atase pendidikan, pertahanan, kebudayaan, imigrasi, bea dan cukai, perdagangan dan beberapa atase lainnya. Walaupun demikian, sambil menunggu persiapan teknis dan administratif kemenlu RI, penyiapan personil calon atase pajak telah dilaksanakan oleh Ditjen Pajak dan bahkan telah dibekali dengan pendidikan dan pelatihan intelijen khusus bagi atase pajak. Hal ini juga sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Sri Mulyani ( Menteri Keuangan RI 2004 – 2009 dan 2009 – mei 2010) dan Dirjen Pajak Moh. Tjiptardjo dalam keterangannya dalam harian Bisnis Indonesia edisi 18 Agustus 2009

Berdasarkan wawancara tersebut juga diketahui bahwa tidak semua kedutaan besar RI akan ditempatkan atase pajak, hanya beberapa negara tertentu dimana terdapat investasi maupun kegiatan ekonomi yang cukup intens dengan Indonesia dan juga negara-negara yang diduga kuat memiliki kerawanan fiskal sebagai negara yang terkait praktik-praktik pemanfaatan *tax heaven countries*, *transfer pricing*, *controlled foreign company*, *treaty shopping*, maupun *thin capitalization*. Hal ini secara strategis dilakukan antara lain untuk meminimalisasikan praktik penghindaran pajak yang dilakukan secara lintas negara dan berpotensi merugikan pemerintah Indonesia.

Hasil-hasil dari kegiatan penyelidikan ini kemudian diolah untuk kemudian produknya digunakan oleh pengguna di Ditjen Pajak untuk

<sup>95</sup> Berdasarkan wawancara terpisah yang dilakukan kepada pejabat dan petugas intelijen Pajak. Wawancara dilakukan pada tanggal 05 Maret 2010 pada pukul 11.00 WIB dan pukul 14.00 WIB

<sup>96</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 8 Maret 2010 pada pukul 09.00 WIB.

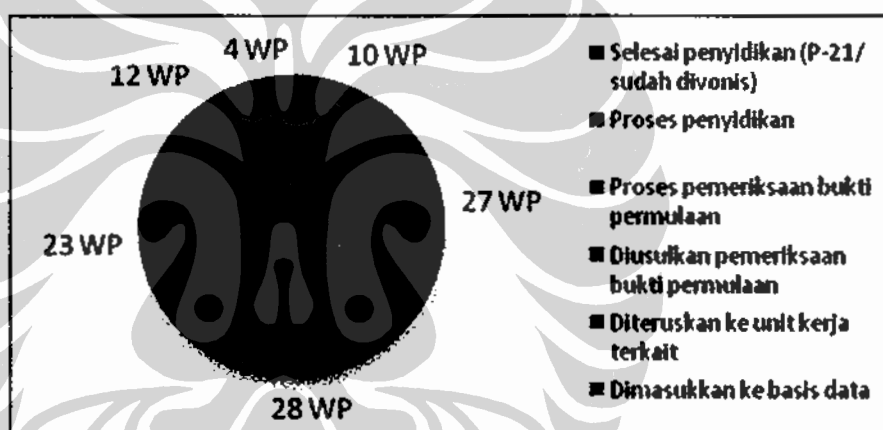


mengambil suatu tindakan atau kebijakan. Dalam melakukan penyelidikan dan pengolahan, dinas intelijen pajak mengikuti roda perputaran intelijen atau dikenal sebagai siklus intelijen sebagai acuan kegiatan.

Tahun 2007 adalah tahun pertama unit intelijen DJP melaksanakan kegiatan operasional intelijen. Selama tahun tersebut unit intelijen telah menangani 52 kasus yang melibatkan 144 Wajib Pajak orang pribadi dan badan. Dari 52 kasus tersebut, sebanyak 30 kasus yang melibatkan 104 Wajib Pajak orang pribadi dan badan telah diselesaikan.

Gambar 12.

Kegiatan Intelijen Perpajakan yang telah diselesaikan



Sumber : Laporan Tahunan DJP Tahun 2007

Dari sisi tingkatan kegiatan, penyelidikan yang dilakukan oleh petugas intelijen pajak saat ini berada pada level taktis untuk memenuhi kebutuhan saat ini terutama untuk mengungkap tindak pidana perpajakan. Penyelidikan yang dilakukan dinas intelijen pajak secara keseluruhan bersifat parsial karena sebagian besar kegiatan penyelidikan pajak yang dilakukan DJP bersifat terbuka dilakukan oleh direktorat lain yakni direktorat pemeriksaan dan penagihan (P2) dan juga direktorat ekstensifikasi dan penilaian (Ekspen) dalam kegiatan pemeriksaan pajak, ekstensifikasi pajak, dan pendataan/penilaian pajak bumi dan bangunan (PBB) yang mereka lakukan melalui instansi vertikal mereka di level kantor wilayah DJP maupun kantor pelayanan pajak.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan, Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, standardisasi dan bimbingan teknis, pembinaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi di bidang pemeriksaan dan penagihan pajak berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan Direktur Jenderal. Dalam proses reorganisasi di Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan yang dilakukan tidak hanya meleburkan struktur lama dan kemudian menggabungkannya berdasarkan fungsinya di dalam struktur yang baru, tetapi juga membentuk beberapa unit baru, misalnya unit pemeriksaan minyak dan gas bumi, pemeriksaan grup dan pemeriksaan *transfer pricing* yang keseluruhannya tergabung dalam Subdirektorat Pemeriksaan Transaksi Khusus. Pembentukan unit baru ini dimaksudkan sebagai upaya untuk memperkuat dan mengefisienkan fungsi pemeriksaan khususnya terkait dengan transaksi yang bersifat spesifik dan memberikan pengaruh yang sangat signifikan. Unit *transfer pricing*, misalnya, merupakan unit yang dibentuk sebagai upaya untuk lebih mempertajam upaya-upaya DJP dalam menangani Wajib Pajak yang ditengarai telah melakukan penyalahgunaan transaksi *transfer pricing* sehingga Indonesia tidak mendapatkan haknya dengan adil dan benar.

Sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang penulisan tesis ini, potensi penerimaan pajak yang hilang akibat praktik-praktik penghindaran pajak melalui skema internasional sangat besar. Dradjad H. Wibowo ( *Harian Bisnis Indonesia*, edisi 11 Mei 2009 ) bahkan mengungkapkan potensi kerugian pajak mencapai Rp.400 Triliun akibat praktik-praktik penghindaran pajak melalui skema *tax haven countries*. Pembentukan subdit pemeriksaan transaksi khusus dimaksudkan untuk menangani permasalahan pajak yang berkaitan dengan skema-skema internasional tersebut.

Berdasarkan data laporan tahunan DJP tahun 2007 kinerja pemeriksaan pajak diketahui sebagai berikut :

Tabel 4.  
Tabel Kinerja Pemeriksaan

No.	Uraian	2006	2007	Kenaikan/ (Penurunan)
1	Saldo SP3 Awal Tahun	15.305	39.460	24.155
2	Penambahan Penugasan	61.457	45.010	(17.071)
3	Jumlah Penugasan	77.386	84.470	7.084
4	SP3 Selesai	37.926	68.017	30.091
5	Saldo SP3 Akhir Tahun	39.460	17.373	(23.007)

Sumber: SIMPP

Dari data tersebut terlihat bahwa, kegiatan pemeriksaan pajak merupakan salah satu bentuk penyelidikan yang besar dan rutin dilakukan oleh Ditjen Pajak. Kegiatan pemeriksaan pajak ini dilakukan dari semua tingkatan, baik kantor pusat, kantor wilayah, maupun kantor pelayanan pajak.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan, Direktorat Ekstensifikasi dan Penilaian mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, standardisasi bimbingan teknis, dan evaluasi ekstensifikasi perpajakan serta di bidang pendataan, pemetaan, penilaian, dan penetapan pajak. Ekstensifikasi merupakan serangkaian kegiatan untuk memperluas basis subjek dan objek pajak. Perluasan basis subjek pajak dilaksanakan melalui penambahan wajib pajak terdaftar, sedangkan perluasan objek pajak dilaksanakan melalui kegiatan pendataan. Secara umum, yang menjadi sasaran program ekstensifikasi adalah Wajib Pajak badan dan orang pribadi. Ekstensifikasi Wajib Pajak badan dilakukan melalui mekanisme diwajibkannya NPWP sebagai salah satu persyaratan penerbitan surat izin usaha.

Ekstensifikasi Wajib Pajak orang pribadi dilakukan melalui dua pendekatan. Pertama, pendekatan non karyawan (*property base approach*), dengan sasaran orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha di pusat-pusat perdagangan, pertokoan atau mal. Kegiatan ini dilakukan dengan memanfaatkan peta Blok Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan data Sistem Manajemen Informasi Objek Pajak (SISMIOP) yang ditujukan kepada semua calon Wajib Pajak pemilik/penyewa dengan cara melakukan pemutakhiran dan *data matching* antara

Nomor Objek Pajak (NOP) dan NPWP. Sedangkan pendekatan kedua adalah pendekatan karyawan melalui pemberi kerja/bendaharawan pemerintah. Sasarannya adalah komisaris, pemegang saham, direksi, dan pegawai, termasuk PNS.

Berdasarkan Hasil Kegiatan Pendataan, kondisi basis data SISMIOP per 1 Januari 2007 sampai dengan 1 Januari 2008 adalah sebagai berikut:

Tabel 5.  
Kondisi basis data SISMIOP

NO	TAHUN	JUMLAH		JUMLAH SISMIOP				PETA DIGITAL	
		DESA	OP	DESA	%	OP	%	DESA	%
1	2	3	4	5	6(5:3)	7	8(7:4)	9	10(9:3)
1	Per 1 Januari 2007	71.724	90.972.987	38.917	54,26	64.046.203	70,40	18.374	25,62
2	Per 1 Januari 2008	72.046	94.728.950	42.604	59,13	70.644.799	74,58	24.599	33,46
	<b>Pertumbuhan (<math>\Delta</math>)</b>	<b>322</b>	<b>3.755.963</b>	<b>3.687</b>	<b>5,12</b>	<b>6.598.596</b>	<b>6,97</b>	<b>6.225</b>	<b>8,64</b>

Sumber : Sistem Manajemen Informasi Objek Pajak ( SISMIOP )

Seperti halnya kegiatan penyelidikan pajak melalui kegiatan pemeriksaan pajak, kegiatan penyelidikan melalui ekstensifikasi dan intensifikasi perpajakan dilakukan oleh direktorat ekstensifikasi dan penilaian secara berjenjang di semua tingkatan baik kantor pusat, kantor wilayah, dan juga kantor pelayanan pajak.

Kegiatan pemeriksaan pajak, ekstensifikasi pajak, dan pendataan/penilaian PBB dilakukan secara terbuka dan transparan terhadap wajib untuk menguji kepatuhan wajib pajak dan untuk kepentingan perpajakan lainnya. Dalam kegiatan tersebut, petugas pajak melakukan penyelidikan, penggalian informasi, serta melakukan pengujian data yang telah dilaporkan wajib pajak dalam surat pemberitahuan (SPT) maupun Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) mereka dengan keadaan riil di lapangan sehingga didapatkan suatu kebenaran data dan informasi untuk kemudian dituangkan dalam bentuk koreksi fiskal.

Kegiatan pengumpulan data dan informasi yang bersifat non-intelijen juga dilakukan oleh direktorat teknologi informasi perpajakan (TIP) dan juga pusat pengolahan data dan dokumen perpajakan (PPDDP). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan pasal 540, Direktorat Teknologi Informasi Perpajakan mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, standarisasi dan bimbingan teknis, evaluasi dan pelaksanaan di bidang pemantauan sistem dan infrastruktur, pemberian dukungan dan layanan operasional serta pembinaan pengolahan data dan pengelolaan dokumen. Sedangkan PPDDP merupakan unit pelaksana teknis di DJP yang bertugas melaksanakan pengolahan data dan dokumen perpajakan. Kedua unit tersebut memiliki suatu *database masterfile* wajib pajak dan data lain yang selalu *diupdate* sesuai dengan perkembangan data yang diperoleh dari wajib pajak maupun dari instansi pemerintah, lembaga, asosiasi, dan pihak lain.

Kegiatan penyelidikan yang bersifat strategis sejauh ini belum dilakukan oleh dinas intelijen pajak. Kegiatan non-intelijen yang bersifat strategis dilakukan oleh unit lain yakni direktorat potensi, kepatuhan dan penerimaan (PKP) dan juga oleh direktorat ekstensifikasi dan penilaian (Ekspen) Ditjen Pajak.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan pasal 500, Direktorat Potensi, Kepatuhan, dan Penerimaan mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, standarisasi dan bimbingan teknis, evaluasi dan pelaksanaan di bidang analisis dan evaluasi penerimaan perpajakan.

Kedua direktorat tersebut dalam menjalankan tugasnya menyelenggarakan fungsi yang antara lain melakukan analisis terhadap potensi-potensi fiskal, melakukan ekstensifikasi wajib pajak dan menganalisis dampak-dampak dari suatu kebijakan atau peristiwa yang memiliki implikasi terhadap penerimaan pajak. Hasil analisis ini merupakan suatu produk strategis yang sangat berguna bagi Dirjen Pajak atau Menteri Keuangan dalam mengambil kebijakan maupun tindakan terkait perpajakan dan perekonomian nasional. Dalam melakukan penyelidikan dan analisis, kedua direktorat tersebut menggunakan berbagai sumber data dan bekerjasama dengan instansi lain

seperti Bank Indonesia, Ditjen Bea dan Cukai, Badan Pengawas Pasar Modal – Lembaga Keuangan, Kementerian Perekonomian, dan juga badan-badan luar negeri seperti JICA dan USAID.

Sebagaimana dengan kegiatan pemeriksaan terhadap wajib pajak yang dilakukan oleh Direktorat P2 dan instansi vertikal dibawahnya, maka kegiatan yang dilakukan oleh direktorat teknologi informasi perpajakan, pusat pengolahan data dan dokumen perpajakan, direktorat potensi, kepatuhan, dan penerimaan dan direktorat ekstensifikasi dan penilaian juga dilakukan secara terbuka bahkan bekerjasama dengan pihak-pihak lain untuk menghasilkan analisis yang valid dan dapat diandalkan.

### 5.3.2. Analisis Fungsi Pengamanan

Menurut Jono Hatmodjo (2003) dan juga Wahyu Saronto (2008), fungsi pengamanan pada dasarnya dilakukan terhadap terhadap objek-objek sebagai berikut : pengamanan terhadap personil, materiel, pengamanan operasi, dan pengamanan bahan keterangan/ informasi. Fungsi pengamanan yang bersifat aktif merupakan kegiatan kontra intelijen (*counterintelligence*).

Berdasarkan kondisi di lapangan, fungsi pengamanan merupakan fungsi yang belum dilakukan sepenuhnya oleh dinas intelijen pajak. Pada dasarnya beberapa fungsi pengamanan telah dilakukan oleh dinas intelijen pajak antara lain pengamanan baket dan informasi yang dikelola dalam database intelijen ( Sistem Informasi Manajemen Intelijen / SIMI ). Akses terhadap data dalam SIMI dibatasi melalui otorisasi hanya kepada pihak-pihak yang diberi kewenangan dan hak akses. Selain itu terkait rahasia negara, setiap petugas pajak terikat pada aturan kerahasiaan data wajib pajak yang diatur oleh UU KUP dimana setiap pelanggaran atas hal ini merupakan perbuatan pidana.

Fungsi pengamanan yang belum dilakukan oleh dinas intelijen pajak terutama pengamanan terhadap personil, tidak hanya terhadap petugas intelijen pajak semata, namun juga terhadap semua petugas pajak agar tidak melakukan tindakan yang dapat merugikan kepentingan organisasi DJP. Hingga saat ini dinas intelijen pajak belum melakukan fungsi kontra intelijen (*counterintelligence*) walaupun telah memiliki seksi evaluasi dan pemantauan intelijen.

Kegiatan pengamanan secara parsial dilakukan oleh direktorat kepatuhan internal dan transformasi sumber daya aparatur (KITSDA) Ditjen Pajak dengan melakukan pengawasan kode etik pegawai Ditjen Pajak. Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan pasal 556, Direktorat Kepatuhan Internal dan Transformasi Sumber Daya Aparatur mempunyai tugas melaksanakan penyusunan strategi dan perancangan, dan pelaksanaan sistem pengawasan internal Direktorat Jenderal, serta penyusunan strategi dan perancangan, dan uji coba pengembangan serta evaluasi implementasi di bidang sumber daya aparatur.

Direktorat KITSDA antara lain melakukan investigasi internal terhadap semua pegawai DJP tidak terkecuali petugas intelijen pajak untuk memastikan bahwa pegawai DJP mematuhi kode etik pegawai DJP dan tidak melakukan tindakan tercela seperti korupsi, menyalahgunakan wewenang, membocorkan rahasia negara, menggelapkan pajak dan tindakan-tindakan lain yang diatur dalam kewajiban dan larangan kode etik pegawai DJP. Bahkan pegawai DJP juga terikat dengan ketentuan hukum terkait larangan pegawai pajak untuk memberitahukan data yang terkait wajib pajak tanpa seijin menteri keuangan sebagaimana diatur dalam pasal 34 Undang undang Nomor 6 tahun 1983 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang No. 28 tahun 2007. Kegiatan Direktorat KITSDA secara umum dilakukan secara terbuka untuk memberikan efek jera bagi pelaku pelanggaran kode etik dan pencegahan bagi pegawai lain agar tidak mengikuti atau mencoba tindakan yang dilakukan oleh pelanggar kode etik.

Dalam tabel dibawah ini disajikan data pemberian sanksi hukuman disiplin dan surat peringatan yang dikeluarkan oleh Ditjen Pajak kepada pegawainya yang terbukti melanggar disiplin. Surat peringatan tidak termasuk hukuman disiplin, tetapi salah satu upaya pembinaan dan pencegahan agar pegawai tidak sampai terkena hukuman disiplin, namun demikian di Ditjen Pajak, surat peringatan berdampak pada pemotongan tunjangan penghasilan pegawai yang terkena.

**Tabel 5**  
**Hukuman Disiplin dan Surat Peringatan**

Tahun	Peringatan	Hukdis Ringan	Hukdis Sedang	Hukdis Berat	Jumlah
2003	402	33	17	34	486
2004	120	31	13	44	208
2005	167	13	5	66	251
2006	70	32	37	71	210
2007	105	36	37	76	254
2008	155	98	61	92	406

Sumber: bagian kepegawaian KP DJP

Berdasarkan keterangan Dirjen Pajak, Moh. Tjiptardjo, dalam siaran persnya pada awal Januari 2010, dinyatakan bahwa hingga akhir tahun 2009, terdapat 516 petugas pajak yang dijatuhi sanksi mulai dari tingkat ringan, sedang, hingga tingkat berat (pemberhentian tidak dengan hormat) karena melakukan pelanggaran disiplin PNS.

Berdasarkan data tersebut, terlihat bahwa tingkat pelanggaran disiplin pegawai DJP bersifat fluktuatif dan cenderung meningkat hingga akhir tahun 2009. Kondisi ini tentu memprihatinkan karena DJP merupakan salah satu instansi pemerintah yang menjadi contoh reformasi birokrasi dengan pemberian remunerasi atau perbaikan penghasilan. Dengan pemberlakuan sistem administrasi perpajakan modern, seyogyanya pegawai pajak menunjukkan penurunan pelanggaran disiplin, akan tetapi akhir-akhir ini publik terkejut dengan terkuaknya praktik-praktik manipulasi, rekayasa, dan mafia perpajakan yang ternyata masih dilakukan oleh oknum pegawai pajak.

Hal ini tentu menjadi tuduhan dan pertanyaan besar terutama bagi dinas intelijen pajak. Dalam logika umum yang ada di masyarakat, keberadaan dinas intelijen pajak seyogyanya dapat mengetahui secara dini praktik-praktik tercela yang dilakukan oleh oknum pegawai pajak karena salah satu fungsi intelijen adalah melakukan pengamanan ke dalam institusinya. Pertanyaan yang mengemuka di ruang publik adalah apakah dinas intelijen pajak tidak mampu menangani permasalahan ini ataukah ada hal lain yang membuat praktik-praktik tercela tersebut tidak dapat di ketahui secara dini dan ditangani.



Berdasarkan kondisi di lapangan memang terdapat direktorat tersendiri di DJP yang menangani masalah kepatuhan internal, yakni direktorat KITSDA, namun demikian modus-modus yang dilakukan oleh oknum-oknum mafia pajak semakin berkembang dan inkonvensional. Diperlukan teknik-teknik khusus sebagaimana dimiliki oleh dinas intelijen yang bersifat rahasia untuk mengetahui bagaimana modus operandi dan konspirasi yang dilakukan oleh oknum-oknum tersebut.

Namun berdasarkan pengamatan peneliti sejauh ini dan juga berdasarkan wawancara dengan salah satu kepala seksi di unit intelijen pajak<sup>97</sup>, diketahui bahwa, sejauh ini pemahaman dan tanggungjawab tugas yang di amanatkan oleh Undang-Undang KUP dan perangkat peraturannya, pengawasan dan penindakan pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh pegawai pajak dilakukan oleh direktorat KITSDA, sedangkan pengawasan dan penindakan terhadap wajib pajak yang melanggar ketentuan pajak dilakukan oleh direktorat intelijen dan penyidikan. Sederhananya direktorat KITSDA menangani urusan dalam, sedangkan direktorat intelijen dan penyidikan menangani urusan luar.

Dari sudut pandang pelaksanaan tugas dan tanggungjawab yang diamanatkan oleh UU KUP dan perangkatnya memang hal tersebut diatas telah sesuai, namun demikian, berdasarkan fungsi intelijen yang berlaku universal sebagaimana diungkapkan oleh Jono Hatmodjo (2003), maka dinas intelijen tetap memegang peranan dalam fungsi pengamanan. Peneliti melihat bahwa masalah ini terkait dengan mekanisme koordinasi dan kerjasama yang perlu dirumuskan bersama antara direktorat KITSDA dengan direktorat Intelijen dan Penyidikan.

### 5.3.3. Analisis Fungsi Penggalangan

M. Djatmiko (2010) mendefinisikan penggalangan sebagai setiap usaha, kegiatan dan pekerjaan untuk menciptakan / mengubah situasi dan kondisi yang menguntungkan organisasi. Dalam materi bahan ajar diklat intelijen pajak, didapatkan pengertian penggalangan sebagai aktivitas yang mempengaruhi sasaran berupa individu atau kelompok untuk mengubah

---

<sup>97</sup> wawancara dilakukan di subdit intelijen Kantor Pusat DJP pada tanggal 22 Maret 2010 pukul 10.00 WIB

ESTOM ( Emosi, Sikap, Tingkah Laku, Opini dan Motivasi ) sasaran agar sesuai dengan kehendak penggalang. Inti dari fungsi penggalangan menurut Jono Hatmodjo (2003) adalah propaganda. Bentuk-bentuk propaganda dewasa ini diperhalus dalam bentuk kegiatan penyuluhan, iklan layanan masyarakat, sosialisasi kebijakan maupun kegiatan-kegiatan lain yang bersifat mengajak pihak lain untuk mengikuti kemauan pihak yang mengajak.

Berdasarkan kondisi di lapangan, fungsi Penggalangan secara khusus belum dilakukan oleh dinas intelijen pajak dalam hal ini oleh Direktorat Intelijen dan Penyidikan. Kegiatan penggalangan yang telah dilakukan dinas intelijen pajak lebih kepada kegiatan penggalangan dalam operasional penyelidikan dilapangan untuk memudahkan dan memperlancar kegiatan intelijen perpajakan. Apabila kegiatan penggalangan di artikan dalam kegiatan propaganda, maka hal ini telah dilakukan oleh direktorat lain yakni Direktorat Pelayanan, Penyuluhan dan Hubungan Masyarakat (P2 Humas) Ditjen Pajak. Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan pasal 556, Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, standarisasi dan bimbingan teknis serta evaluasi di bidang penyuluhan, pelayanan dan hubungan masyarakat.

Berbagai kegiatan Direktorat P2 HUMAS antara lain dalam bentuk Iklan layanan masyarakat tentang pajak sangat gencar dan atraktif ditampilkan baik di media cetak, elektronik , maupun pada *billboard* di tempat-tempat strategis. Selain itu terdapat kegiatan – kegiatan *on the road* yang dilakukan direktorat P2 Humas dalam rangka edukasi dan sosialisasi perpajakan seperti di kampus-kampus, sekolah-sekolah, mall-mall maupun di pusat-pusat bisnis. Semua kegiatan yang bersifat edukasi dan sosialisasi telah berhasil dilaksanakan secara atraktif oleh Direktorat P2 Humas sehingga slogan pajak “ *Hari Gini Gak Bayar Pajak...Apa Kata Dunia...* ” begitu mengena dan diingat oleh masyarakat, bahkan oleh anak-anak kecil sekalipun.

Fungsi penggalangan dalam bentuk kerjasama dan kemitraan dengan pihak lain baik didalam maupun diluar negeri juga lebih banyak dilakukan oleh direktorat P2HUMAS dan direktorat peraturan perpajakan II. Sedangkan bentuk kerjasama yang dilakukan oleh dinas intelijen pajak antara lain dilakukan dengan dinas-dinas intelijen lain baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Dinas intelijen pajak merupakan bagian dari komunitas intelijen (*intelligence community*) di Indonesia. Dalam wawancara dengan kasubdit intelijen pajak dan kepala seksi intelijen pajak<sup>98</sup>, diketahui bahwa sebenarnya Direktorat Jenderal Pajak telah bekerjasama dengan otoritas perpajakan di negara lain untuk melakukan pertukaran data (*Exchange of Information – EOI*) dalam rangka memberantas praktik-praktik pengelakan maupun penghindaran pajak baik domestik maupun lintas negara, namun hal tersebut belum berjalan efektif sehingga data yang diharapkan dari EOI kurang bisa diandalkan. Beberapa negara sangat sulit atau tidak kooperatif dalam melakukan kegiatan EOI dengan Indonesia seperti contohnya Singapura. Data seringkali tidak diberikan atau jika diberikan dibutuhkan waktu yang cukup lama sehingga seringkali terlambat untuk dimanfaatkan. Selain itu, proses pemanfaatan data dari EOI oleh pemeriksa pajak terhambat karena kurangnya pengetahuan pemeriksa pajak mengenai sarana EOI tersebut dan juga birokrasi yang cukup panjang sedangkan jangka waktu penyelesaian pemeriksaan pajak relatif pendek sehingga tidak memungkinkan menunggu data dari pihak luar (Ning Rahayu, 2008:181)

Dalam melakukan ketiga fungsi tersebut, dinas intelijen belum melakukan koordinasi dan kerjasama dengan direktorat-direktorat lain yang telah memiliki tugas dan tanggung jawab dalam bidang-bidangnya tersebut. Padahal terdapat berbagai persamaan dan irisan antara kegiatan intelijen dengan kegiatan yang dilakukan oleh direktorat lain, yang membedakan hanya dari metode kerjanya saja. Intelijen bersifat tertutup dan rahasia, sedangkan direktorat lain dilakukan secara terbuka.

Apabila dikaitkan dengan elemen-elemen kegiatan intelijen sebagaimana diungkapkan Shulsky dan Scmitt (2002), kegiatan *Collection* dan *Analysis* tercakup dalam fungsi penyelidikan, kegiatan *Covert Action* dapat tercakup dalam fungsi penggalangan, dan kegiatan *Counterintelligence* tercakup dalam fungsi pengamanan. Dinas intelijen pajak baru melakukan kegiatan *collection* dan *analysis* sedangkan kegiatan *covert action* dan *counterintelligence* belum dilakukan oleh dinas intelijen pajak.

<sup>98</sup> wawancara dilakukan di subdit intelijen Kantor Pusat DJP pada tanggal 22 Maret 2010 pukul 10.00 WIB

#### 5.4. Analisis Produk Intelijen Pajak

Hasil akhir dari kegiatan intelijen adalah produk intelijen yang siap didistribusikan dan dimanfaatkan oleh pengguna (*user*). Berdasarkan skema klasik Kent (1965), produk intelijen terdiri atas tiga jenis : *Current Intelligence*, *Basic Intelligence*, dan *Intelligence Estimates*. Sedangkan Peterson (2005) membagi produk intelijen menjadi dua jenis, yakni : *Tactical Intelligence* dan *Strategic Intelligence*.

Berdasarkan keadaan di lapangan, produk dari dinas intelijen pajak yang dihasilkan berupa :

##### 1. Produk dari kegiatan intelijen berupa :

###### a) Laporan Intelijen

Laporan yang memuat semua data dan informasi yang diperoleh dari berbagai sumber untuk setiap penugasan operasi intelijen. Setiap petugas intelijen yang ditugaskan untuk setiap kegiatan intelijen wajib membuat Laporan Intelijen.

###### b) Laporan Hasil Intelijen

Laporan yang memuat kumpulan Laporan Intelijen yang telah dilakukan analisis dan memuat kesimpulan dan usul tindakan yang akan dilakukan terhadap Wajib Pajak.

###### c) Laporan Informasi

Laporan yang berisi informasi yang terdapat dalam Laporan Hasil Intelijen atau Sistem Informasi Manajemen Intelijen yang ditujukan kepada pihak yang memerlukan informasi intelijen , setelah mendapat persetujuan dari Direktur Intelijen dan Penyidikan.

##### 2. Produk dari kegiatan Pengamatan berupa Laporan Pengamatan yang berisikan tentang kegiatan pengamat dalam mencocokkan kondisi target pengamatan di lapangan dengan IDLP atas target tersebut yang diperoleh

DJP. Laporan pengamatan juga berisikan data tambahan bahan bukti yang diperoleh pengamat terkait IDLP yang diperoleh DJP.

3. Produk dari kegiatan analisis dan pengembangan IDLP dituangkan dalam Laporan Hasil Analisis dan Pengembangan IDLP dimana di dalamnya terdapat usulan tindak lanjut atas hasil analisis dan pengembangan IDLP tersebut.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam dinas intelijen pajak, hasil analisis dan pengembangan IDLP selanjutnya diserahkan kepada Direktur Intelijen dan Penyidikan untuk mendapatkan tindak lanjut, apakah akan dilanjutkan dengan pemeriksaan, pemeriksaan bukti permulaan atau untuk sementara waktu belum ditindaklanjuti dahulu dan disimpan dalam *database*. Dalam hasil analisis dan pengembangan IDLP tersebut dapat terkandung hasil kegiatan intelijen atau pengamatan dimana dalam laporan intelijen tersebut juga memuat hasil analisis pada subdit intelijen perpajakan. Sehingga dalam hal ini produk intelijen pajak yang tertinggi adalah hasil analisis dan pengembangan IDLP.

Selama ini, sejauh pengamatan peneliti, dinas intelijen pajak belum pernah membuat produk intelijen yang bersifat strategis. Produk intelijen yang dihasilkan sejauh ini berdasarkan kegiatan intelijen untuk memenuhi permintaan analisis IDLP maupun dari pihak penyidik pajak sehingga hanya bersifat taktis (*tactical intelligence*). Hal ini berarti dinas intelijen pajak baru menghasilkan produk intelijen taktis sebagaimana diklasifikasikan Peterson (2005). Apabila diklasifikasikan dalam skema klasifikasi produk intelijen menurut Kent (1965), produk dinas intelijen pajak sejauh ini baru dapat dikategorikan dalam jenis *current intelligence*.

### 5.5. Analisis Tujuan Intelijen Pajak

Menurut Lowenthal (2002) tujuan dibentuknya dinas intelijen adalah untuk memberikan informasi kepada pemerintah sebagai bagian dari pengambilan keputusan dengan tujuan untuk :

1. menghindari pendadakan strategik
2. memberikan keahlian jangka panjang (*long time expertise*) bagi pengambil keputusan
3. mendukung suatu proses kebijakan
4. menjaga kerahasiaan informasi, kebutuhan dan metode kerja.

Apabila dikaitkan dengan dinas intelijen pajak, maka tujuan dibentuknya dinas intelijen pajak adalah untuk memberikan informasi kepada direktur jenderal pajak sebagai bagian dari pengambilan keputusan dengan tujuan untuk :

1. menghindari pendadakan strategik

Tujuan dibentuknya dinas intelijen pajak dimaksudkan agar pihak Direktorat Jenderal Pajak dapat melakukan antisipasi strategis terhadap kondisi lingkungan strategis baik lokal, regional maupun internasional yang dapat berdampak pada penerimaan negara dari sektor pajak. Dengan melakukan antisipasi, diharapkan tidak terjadi pendadakan strategik terhadap Ditjen Pajak yang pada akhirnya mengganggu proses pemungutan pajak. Sebagai contoh, adanya gejolak situasi dan kondisi perekonomian internasional. Dinas intelijen pajak seyogyanya sudah melakukan penyelidikan dan analisis dari berbagai sumber mengenai kondisi perekonomian internasional yang bergejolak sejak awal sehingga dapat diprediksi dampaknya pada kondisi perekonomian nasional yang berimbas pada penerimaan negara dari sektor pajak. Dengan demikian Dirjen Pajak dapat mengantisipasi dengan mengambil tindakan ataupun kebijakan untuk mengatasi kondisi tersebut sehingga penerimaan pajak tetap dapat direalisasikan.

Contoh lainnya adalah adanya *China-Asean Free Trade Area* (CAFTA). Dinas intelijen pajak seyogyanya sudah melakukan penyelidikan dan analisis dampak CAFTA terhadap perekonomian Indonesia sebelum CAFTA berlaku sehingga dapat diantisipasi oleh Dirjen Pajak dengan mengeluarkan kebijakan terkait pajak yang sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat untuk membantu pihak industri dalam negeri dalam menghadapi masuknya produk-produk dari China. Sehingga potensi kehilangan penerimaan pajak dari sektor dalam negeri dapat diantisipasi dengan memaksimalkan potensi-potensi pajak dari sumber luar negeri.

2. memberikan keahlian jangka panjang (*long time expertise*) bagi pengambil keputusan

Dalam kaitannya dengan hal ini dimaksudkan agar penerapan intelijen pada ditjen pajak diharapkan akan mampu menyediakan tenaga ahli maupun spesialis dalam menganalisis permasalahan-permasalahan perpajakan secara khusus sesuai dengan bidang keahlian masing-masing tenaga ahli. Sebagaimana diketahui, permasalahan perpajakan demikian kompleks tidak hanya berkaitan dengan masalah ekonomi, akan tetapi juga dengan bidang-bidang lainnya seperti hukum, administrasi, sosiologi, psikologi dan bidang-bidang lainnya.

3. mendukung proses pengambilan kebijakan

Dalam kaitannya dengan hal ini dimaksudkan agar penerapan intelijen dapat memberikan suatu informasi atau produk intelijen yang diperlukan bagi Direktur Jenderal Pajak dalam mengambil suatu kebijakan. Produk intelijen yang dihasilkan oleh dinas intelijen seyogyanya memberikan perspektif informasi yang berbeda dari sumber informasi lainnya karena dihasilkan dari penyelidikan dan analisis dari sumber-sumber baik terbuka maupun tertutup. Sebagai contoh, terkait kebijakan penagihan pajak dengan surat paksa terhadap wajib pajak PT. ABC, informasi intelijen dapat memberikan masukan kepada dirjen pajak tentang data aset dan kekayaan wajib pajak yang

disembunyikan maupun terkait dampak, resiko, situasi dan kondisi lingkungan apabila dilakukan upaya paksa terhadap wajib pajak.

4. menjaga kerahasiaan dalam pengumpulan data dan informasi.

Dalam kaitannya dengan hal ini dimaksudkan untuk merahasiakan segala upaya dalam melakukan pengumpulan data dan informasi terkait perpajakan. Hal ini termasuk terhadap metode pengumpulannya, analisis, petugas yang melakukan pengumpulan, jenis informasi maupun sumber-sumber data dan informasinya.

Tujuan dinas intelijen pajak sendiri secara jelas telah digariskan dalam UU KUP yakni :

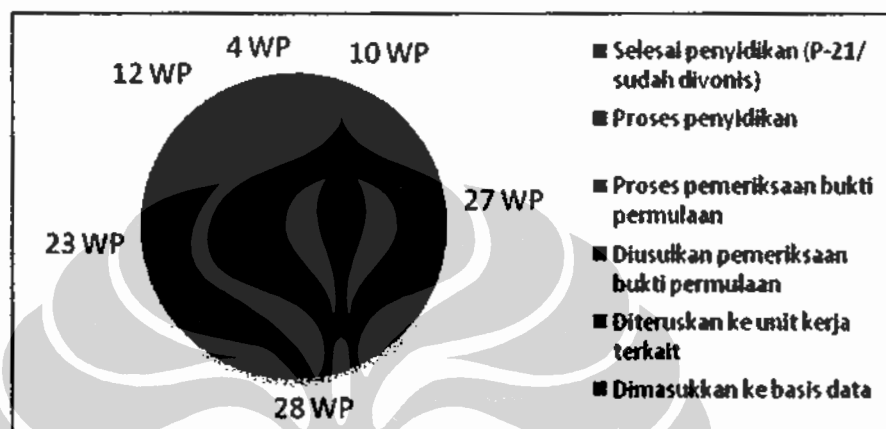
- a. Penghimpunan data dan atau informasi dalam rangka melengkapi data atau informasi yang berkaitan dengan perpajakan sehubungan dengan pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak ( sesuai pasal 35 A UU KUP)
- b. Pengembangan dan analisis IDLP yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang perpajakan ( sesuai pasal 43 A UU KUP)

Kedua tujuan tersebut secara umum tercakup dalam tujuan pembentukan organisasi intelijen sebagaimana di tuliskan oleh Lowenthal. Kegiatan penghimpunan data dan informasi terkait perpajakan sehingga dapat dihasilkan informasi intelijen strategis sejalan dengan tujuan jangka panjang untuk menghindari pendadakan strategis sedangkan kegiatan intelijen terkait analisis dan pengembangan IDLP sejalan dengan tujuan untuk mendukung proses pembuatan kebijakan.

Akan tetapi kegiatan penghimpunan data dan informasi ini tidak ditindaklanjuti dengan kegiatan penyelidikan dan pengolahan data lebih lanjut sehingga dihasilkan informasi intelijen strategis yang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk menghindari pendadakan strategis. Keadaan ini linear dengan belum tersedianya tenaga analis yang memiliki kemampuan analisis strategis terkait perpajakan sesuai dengan disiplin ilmunya.



Berdasarkan ketentuan UU KUP tersebut diatas, dinas intelijen pajak diamanatkan tugas penghimpunan data dan informasi terkait pemenuhan kewajiban perpajakan dan juga identifikasi tindak pidana perpajakan. Pencapaian atas tugas tersebut sejauh ini, berdasarkan data kegiatan intelijen perpajakan yang telah diselesaikan dalam gambar 12 di atas



Sumber : Laporan Tahunan DJP Tahun 2007

dan juga penyelesaian tindak pidana perpajakan yang berhasil diselesaikan DJP sebagaimana diuraikan dalam Tabel 3. diatas

#### Penyelesaian Kasus Tindak Pidana Perpajakan 2007 – 2009

No.	Tahun	Jumlah Kasus	Kerugian Negara (milyar rupiah)	Telah Divonis	Kerugian Negara + Denda (milyar rupiah)
1	2007	17	514	8	106
2	2008	35	1540	13	578
3	2009	37	489	17	921

Sumber : Direktorat Jenderal Pajak, siaran pers Januari 2010

telah menunjukkan usaha dan upaya pencapaian tujuan yang diamanatkan oleh UU KUP. Walaupun belum dapat menyelesaikan semua kasus tindak pidana perpajakan, namun upaya tersebut telah menunjukkan peningkatan tiap tahunnya. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah, penyelesaian kasus tindak pidana perpajakan tidak hanya berada dalam tugas dan tanggungjawab

institusi DJP sendiri, namun berdasarkan *Criminal Justice Systems* yang dianut Indonesia, penyelesaian suatu tindak pidana merupakan suatu sistem yang melibatkan penyidik ( pajak ), jaksa penuntut umum, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan. Walaupun suatu kasus telah dilimpahkan dari pihak penyidik pajak ke jaksa, namun penyelesaian hingga vonis dan memiliki kekuatan hukum tetap dapat memakan waktu yang cukup lama apalagi jika terdakwa mengupayakan upaya hukum hingga yang terakhir.

### 5.6. Analisis Pengawasan Intelijen Pajak

Pengawasan yang dilakukan terhadap dinas intelijen dilakukan secara berlapis (*Multilayered Oversight*) sebagai bagian dari akuntabilitas demokratik intelijen ( Hans Born dan Ian Leigh, 2005). Akuntabilitas demokratik intelijen meliputi akuntabilitas politik, hukum, dan finansial ( Andi Widjajanto, 2006 ) Analisis terhadap akuntabilitas demokratik yang diterapkan dalam dinas intelijen pajak dijabarkan sebagai berikut :

1. Pertama, akuntabilitas politik berupa mekanisme pengawasan politik.
  - a. intelijen pajak memiliki pejabat setingkat menteri yang mengkoordinir dinas-dinas intelijen dan bertanggungjawab secara politik, dalam hal ini pejabat tersebut adalah menteri keuangan.
  - b. intelijen pajak memiliki mekanisme pengawasan berlapis (internal, eksekutif, parlemen, dan publik)
  - c. pengawasan internal intelijen pajak dilakukan melalui mekanisme pengawasan melekat oleh atasan langsung dan penetapan *standard operating procedures(SOP)* intelijen pajak. Terdapat sedikit kendala dalam hal pengawasan terhadap kegiatan intelijen pajak yang dilakukan di daerah karena tidak terdapat kendali struktural untuk mengawasi kegiatan petugas intelijen pajak di daerah. Keberadaan koordinator wilayah di daerah terbatas hanya sebagai koordinator yang tidak memiliki kewenangan dalam hal kepegawaian terhadap petugas intelijen pajak di daerah kerjanya.

- d. pengawasan eksekutif dalam intelijen pajak dilakukan melalui mekanisme penugasan dan pelaporan untuk menghindari terjadinya *self-tasking* (penugasan mandiri). Akan tetapi ketidakjelasan pengambil keputusan di dinas intelijen pajak karena banyaknya pengambil keputusan (*decision maker*) serta mekanisme distribusi produk intelijen yang hanya berujung pada Direktur Intelijen dan Penyidikan dan bukan kepada Dirjen Pajak merupakan kerawanan dan kerentanan terhadap kegiatan *self tasking* dalam dinas intelijen pajak.
- e. pengawasan parlemen dalam intelijen dilakukan melalui mekanisme anggaran di Dewan Perwakilan Rakyat. Tidak terdapat komisi khusus intelijen di DPR RI.
- f. pengawasan publik dalam intelijen pajak dilakukan melalui mekanisme penampungan keluhan warga melalui lembaga-lembaga sampiran negara seperti ombudsman nasional dan komite pengawas perpajakan (KPP) serta organisasi-organisasi masyarakat sipil seperti LSM, Akademisi maupun masyarakat sendiri.

2. Kedua, akuntabilitas hukum berupa mekanisme pengawasan hukum.

- a. kegiatan intelijen pajak bersumber pada wewenang yang dimandatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang No. 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- b. intelijen pajak tidak menggunakan otorisasi tertulis dari koordinator seluruh dinas intelijen dalam menjalankan kewenangan khusus disebabkan tidak terdapat aturan yang jelas mengenai bentuk koordinasi intelijen antara Badan Intelijen Negara dengan dinas intelijen pajak.
- c. intelijen pajak memiliki saluran tunggal dalam menyampaikan produk intelijen kepada pengguna akhir, namun terdapat ketidakjelasan siapa pengguna akhir dari produk intelijen, apakah Direktur Intelijen dan Penyidikan atau Dirjen Pajak, pada praktek di lapangan, pengguna akhir adalah Direktur Intelijen dan Penyidikan.

- d. intelijen pajak tidak menggunakan kewenangan khusus berdasarkan otorisasi tertulis yang dikeluarkan oleh pihak yang diberi wewenang oleh undang-undang, hal ini disebabkan oleh karena peraturan yang mengatur otorisasi kewenangan khusus oleh pihak berwenang belum ada.
- e. Apabila terdapat pihak-pihak yang merasa dirugikan dan inerasa Undang-Undang KUP yang mengatur tentang intelijen pajak telah melanggar hak konstitusinya, maka pihak tersebut dapat melakukan *judicial review* ke mahkamah konstitusi

3. Ketiga, akuntabilitas finansial berupa mekanisme pengawasan anggaran.

- a. mekanisme pengawasan anggaran intelijen pajak (melalui Kementerian keuangan) dilakukan melalui mekanisme penetapan anggaran dan pengawasan oleh DPR atas penggunaan anggaran
- b. mekanisme audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ditjen Pajak selalu diaudit oleh BPK maupun Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

## BAB VI SIMPULAN DAN SARAN

### 6.1 Simpulan

Berdasarkan hasil analisis dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Dilihat dari sifatnya kebijakan penggunaan intelijen dalam mendukung tugas Direktorat Jenderal Pajak relatif belum memenuhi sifat kebijakan sebagaimana yang dikemukakan oleh James A. Anderson (1979), yakni rasional, dan *emergence*. Namun demikian jika dilihat secara seksama, kebijakan intelijen pajak lebih mendekati sifat inkremental karena bersifat mendetail baik pada tingkat kebijakan makro, meso, maupun mikro. Selain itu, kebijakan intelijen pajak yang ada relatif belum mengikuti perkembangan praktik intelijen di lapangan yang semakin kompleks. Belum semua kebijakan intelijen pajak memiliki aturan pelaksana sehingga rentetan kebijakan sebagaimana dimaksud Nugroho (2006) agar suatu kebijakan menjadi jelas dalam pelaksanaannya belum terpenuhi semua.

Disamping itu dilihat dari faktor-faktor pendukung keberhasilan suatu kebijakan sebagaimana dimaksud Weimer dan Vining (1992) yaitu *policy content* kebijakan yang bersifat rasional dan logis, kerjasama dengan pihak-pihak terkait dan sumber daya yang terampil belum sepenuhnya terpenuhi untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan intelijen perpajakan.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas kebijakan penggunaan intelijen untuk mendukung tugas Ditjen Pajak dalam bidang pengawasan kepatuhan dan penegakan hukum pajak dilihat dari sifatnya yang relatif inkremental berimplikasi pada aktivitas dinas intelijen pajak yang cenderung bersifat taktis. Sedangkan rentetan maupun faktor-faktor yang mendukung keberhasilan implementasi suatu kebijakan belum sepenuhnya terpenuhi.

2. Pelaksanaan fungsi-fungsi intelijen dalam dinas intelijen pajak disimpulkan sebagai berikut :

- a. Berdasarkan tipologi organisasi intelijen, dinas intelijen pajak tergolong sebagai intelijen instansional namun dalam kegiatannya juga menjalankan fungsi sebagai intelijen yustisi atau intelijen kriminal. Organisasi intelijen pajak tidak terpisah dengan organisasi yang melakukan fungsi penindakan atau pengakan hukum sehingga struktur organisasinya bercampur dalam Direktorat Intelijen dan Penyidikan.

Terdapat ketidakjelasan dalam struktur organisasi intelijen pajak terutama menyangkut status subdit rekayasa keuangan. Apabila subdit Intelijen Perpajakan secara jelas berperan sebagai organ intelijen operasional dan melakukan tugas melakukan pengumpulan data dan informasi di lapangan. Sedangkan subdit rekayasa keuangan tidak secara jelas dinyatakan melakukan fungsi analisis intelijen melainkan sebagai analisis Informasi, Data, Laporan, dan Pengaduan (IDL). Pada prakteknya subdit analisis intelijen memang melakukan fungsi sebagai analisis intelijen walaupun secara parsial.

Terdapat ketidakjelasan dalam unsur-unsur yang terkait dalam suatu organisasi intelijen dalam dinas intelijen pajak terutama pada unsur *decision maker*. Terdapat banyak pihak yang berperan sebagai *decision maker* sehingga banyak pihak yang dapat menggunakan intelijen atas wewenangnya. Hal ini sangat berbahaya dan sangat rawan terjadi penyalahgunaan wewenang (*self tasking*).

Terdapat kerancuan dalam hal siapa yang menjadi pihak pengguna (*user*) produk intelijen. Dalam suatu organisasi intelijen pengguna produk intelijen adalah pemimpinnya, sedangkan dalam dinas intelijen pajak, pengguna adalah Direktur Intelijen dan Penyidikan (bukan direktur jenderal pajak) yang sangat menentukan tindak lanjut dari produk intelijen tersebut.

Sistem organisasi terpusat yang dianut dinas intelijen pajak pada satu sisi menimbulkan permasalahan yang disebabkan belum adanya instansi vertikal intelijen di daerah. Beberapa permasalahan

yang terjadi terkait masalah administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian kegiatan, beban kerja, konduite dan juga kerawanan kebocoran operasi intelijen.

- b. Aktivitas dinas intelijen pajak di Indonesia masih bersifat taktis. Hingga saat ini belum dilakukan aktivitas intelijen dalam skala strategis. Kegiatan intelijen perpajakan sejauh ini berada seputar memberikan dukungan terhadap pengungkapan tindak pidana perpajakan. Kegiatan intelijen pajak belum banyak berperan dalam menangani praktik penghindaran pajak internasional dengan skema *transfer pricing*, pemanfaatan *tax haven countries*, *treaty shopping*, *thin capitalization*, dan *controlled foreign corporation (CFC)*. Penanganan permasalahan ini lebih banyak dilakukan oleh direktorat pemeriksaan dan penagihan.

Berdasarkan fungsi intelijen, dinas intelijen pajak sejauh ini hanya melakukan fungsi penyelidikan dan sedikit penggalangan yang terkait kondisi di lapangan pada saat melakukan penyelidikan. Fungsi Penggalangan secara khusus maupun fungsi Pengamanan secara menyeluruh belum dilakukan oleh dinas intelijen pajak.

Terdapat beberapa direktorat lain dalam Ditjen Pajak yang melakukan kegiatan yang memiliki persamaan dan irisan dengan kegiatan intelijen pajak, namun kegiatan tersebut murni dilakukan oleh direktorat lain tersebut secara terbuka dan bukan merupakan operasi intelijen. Tidak terdapat bentuk kerjasama dan koordinasi antara dinas intelijen pajak dengan direktorat-direktorat lain tersebut.

Terdapat kerancuan antara kegiatan intelijen perpajakan dengan kegiatan pengamatan yang dilakukan oleh dinas intelijen pajak. Kedua kegiatan tersebut dinyatakan sebagai kegiatan yang berbeda dan merupakan opsional dalam melakukan analisis dan pengembangan IDLP. Merujuk pada ketentuan teknis kegiatan pengamatan, terlihat jelas kegiatan pengamatan merupakan kegiatan yang bersifat rahasia. Dalam praktik organisasi intelijen, pengamatan ( yang bersifat rahasia ) merupakan salah satu metode pengumpulan data yang digunakan dalam kegiatan intelijen.

- c. Produk intelijen yang dihasilkan oleh dinas intelijen pajak tentu akan linear dengan aktivitas yang dilakukan oleh dinas intelijen pajak. Se jauh ini aktivitas intelijen pajak berkuat pada kegiatan yang bersifat taktis, oleh karena itu produk intelijen yang dihasilkan juga produk intelijen taktis. Belum ada produk intelijen strategis maupun produk intelijen terkait fungsi penggalangan dan pengamanan.

Produk intelijen yang dihasilkan dinas intelijen pajak diserahkan kepada pengguna yang bukan merupakan pemimpin tertinggi dalam suatu organisasi. Dalam hal ini produk intelijen tidak diserahkan kepada Dirjen Pajak melainkan kepada Direktur Intelijen dan Penyidikan untuk ditindaklanjuti. Kondisi ini tidak lazim dilakukan dalam organisasi intelijen dimana produk intelijen diserahkan kepada pemimpin organisasi sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam mengambil suatu kebijakan atau tindakan.

3. Tujuan pembentukan dinas intelijen pajak untuk mendukung tugas Direktorat Jenderal Pajak sebagaimana diamanatkan dalam UU KUP sejauh ini tercapai walaupun belum secara maksimal. Dinas intelijen pajak sejauh ini dapat memberikan dukungan berupa produk intelijen dalam kegiatan analisis dan pengembangan IDLP untuk mengungkap tindak pidana perpajakan. Dinas intelijen pajak sejauh ini juga melakukan penghimpunan data dan informasi terkait peristiwa perpajakan baik melalui sumber terbuka maupun tertutup.

Akan tetapi jika dibandingkan dengan tujuan pembentukan dinas intelijen sebagaimana dituliskan Lowenthal (2002), dinas intelijen pajak belum sepenuhnya mencapai tujuan pembentukan dinas intelijen, antara lain belum dapat menyediakan informasi untuk menghindari pendadakan strategis (*strategic surprise*) dan menyediakan keahlian jangka panjang (*long time expertise*) bagi pengambil keputusan.

4. Sistem pengawasan dinas intelijen pajak di Indonesia telah dilakukan secara berlapis (*Multilayered Oversight*) baik oleh pihak internal maupun pihak eksternal Direktorat Jenderal Pajak. Sistem pengawasan ini sejalan dengan praktik-praktik pengawasan intelijen yang dilakukan oleh negara-negara demokratis.



Terdapat beberapa elemen dalam sistem pengawasan dinas intelijen dalam negara demokratis yang belum diterapkan kepada dinas intelijen pajak di Indonesia namun hal ini lebih disebabkan karena belum adanya aturan pelaksana maupun belum terbentuknya lembaga pengawasan yang dimaksud.

## 6.2. Saran

Beberapa saran yang dapat diberikan peneliti untuk memperbaiki kelemahan maupun kekurangan yang ada adalah sebagai berikut :

### 1. Reformulasi Kebijakan

Agar kegiatan intelijen perpajakan dapat berjalan dengan lebih sempurna, kebijakan terkait dasar hukum dan pelaksanaan intelijen pajak dalam Pasal 35 A dan Pasal 43 A UU KUP harus diubah dan disempurnakan dengan kebijakan yang lebih bersifat strategis dan fleksibel. Kebijakan yang ada saat ini terlalu ketat dan membatasi akan membuat ruang gerak dinas intelijen pajak menjadi terbatas dan pada akhirnya tidak dapat melaksanakan tugasnya baik pada tingkat taktis maupun tingkat strategis sebagaimana praktik-praktik yang berlaku dalam dinas intelijen di seluruh dunia. Selain itu, aturan pelaksanaan dari kedua pasal tersebut harus segera dibuat untuk memberikan landasan hukum dan pijakan yang jelas bagi pihak-pihak yang melaksanakan kebijakan tersebut.

### 2. Restrukturisasi Organisasi

- a) Perlunya membuat pemisahan fungsi organisasi intelijen dengan fungsi organisasi penegak hukum. Direktorat Intelijen dan Penyidikan sebaiknya dipisahkan menjadi Direktorat Intelijen dan Direktorat Penyidikan dan Penindakan. Hal ini penting untuk memberikan batasan yang jelas dan tegas , bahwa intelijen berfungsi sebagai *early warning system* dan tidak memiliki kewenangan dalam penindakan, kewenangan tersebut hanya dimiliki penegak hukum. Dalam pelaksanaannya intelijen dapat diberikan diskresi khusus yang tidak berhubungan dengan penindakan ( seperti penyadapan) dengan pengaturan yang jelas dan ketat.

- b) Perlu pengaturan yang jelas dalam struktur organisasi intelijen pajak. Harus ada pemisahan tugas dan tanggungjawab yang jelas antara bagian yang melakukan pengumpulan data dan informasi dengan bagian yang melakukan analisis dan interpretasi dari baket yang dikumpulkan. Harus ada juga bagian yang melakukan fungsi-fungsi penggalangan maupun pengamanan.
- c) Perlu pengaturan yang lebih jelas terkait wewenang dan tanggung jawab personil di dinas intelijen pajak. Seyogyanya pengambil keputusan tidak berada dalam kewenangan banyak pihak, selain itu produk intelijen pajak seharusnya diserahkan hanya kepada *user* tunggal yakni Direktur Jenderal Pajak.
- d) Perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam terkait sistem organisasi yang akan digunakan dalam dinas intelijen pajak. Pilihan sistem sentralisasi atautkah desentralisasi harus memperhatikan berbagai hal termasuk aturan yang berlaku di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN).

### 3. Revitalisasi Peran Dinas Intelijen Pajak

Diperlukan revitalisasi peran dinas intelijen pajak. Selama ini peran dinas intelijen pajak baru sebatas kegiatan taktis dan nyaris menyerupai kegiatan reserse kepolisian. Dinas intelijen pajak selain melakukan perannya dalam tingkatan taktis juga harus berperan dalam tingkatan strategis. Dengan peran strategis, keberadaan dinas intelijen pajak akan lebih diperhitungkan oleh pengambil kebijakan dan dinas intelijen pajak dapat memberikan kontribusi yang lebih luas dalam mendukung tugas-tugas yang diemban Direktorat Jenderal Pajak.

### 4. Peningkatan Kapasitas

Diperlukan pengembangan dan pembinaan sumber daya manusia yang memadai bagi kegiatan intelijen. Diperlukan SDM yang tidak sekedar memahami teknik pengumpulan data dan informasi, tetapi juga dibutuhkan SDM dari berbagai keahlian untuk melakukan analisis intelijen. Peningkatan kapasitas SDM intelijen dapat dilakukan

dengan mendidik SDM tersebut pada lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan yang menunjang kegiatan intelijen perpajakan, baik itu milik pemerintah ataupun swasta baik di dalam maupun diluar negeri.

Selain sumber daya manusia, diperlukan pengembangan peralatan intelijen dan juga dukungan sumber dana/anggaran yang mencukupi bagi kegiatan intelijen perpajakan.

#### 5. Kerjasama dan Koordinasi

Agar kegiatan intelijen dapat berjalan dengan lancar, efektif dan efisien, diperlukan kerjasama dan koordinasi yang lebih intens dengan berbagai pihak antara lain dengan :

- a) Direktorat lain dalam Ditjen Pajak yang memiliki kesamaan atau irisan kegiatan dengan kegiatan intelijen. Selain lebih efektif dan efisien, kerjasama ini akan meningkatkan jiwa korsa sebagai sesama pegawai DJP.
- b) Komunitas intelijen baik di dalam maupun di luar negeri
- c) Instansi atau lembaga lain yang dapat menunjang tugas dinas intelijen pajak terutama dengan lembaga penegak hukum untuk memperlancar operasional di lapangan.

## DAFTAR REFERENSI

### A. Buku/ Literatur

- Ali A. Wibisono dan Faisal Idris, *Menguak Tabir Intelijen "Hitam" Indonesia*, Jakarta: Pacivis UI dan FES, 2006.
- Anderson, James E, Holt Rinehart and Windston, *Public Policy*, New York, 1979
- Andi Widjajanto, Makmur Keliat, Cornelis Lay, *Intelijen Velox et Exactus*, Jakarta: Pacivis UI dan FES, 2006
- Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen – Negara :1945-2004*, Jakarta : Pacivis UI dan FES, 2008
- Born, Hans & Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable : Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* , Oslo : Publishing House of Parliament, 2005.
- Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* , Yogyakarta : Media Pressindo, 2002
- Bodnar, John W. *Warning Analysis for The Information Age : Rethinking The Intelligence Process*. Washington DC : JIMC, 2005.
- Bogdan, R. C., dan Biklen, S. K. *Qualitative research for education: An introduction to theory and methods*. Boston: Allyn and Bacon, Inc. 1982
- Bruneau, Thomas C. dan Boraz, Steven C. (ed). *Reforming Intelligence : Obstacles To Democratic Control and Effectiveness*. Austin : University of Texas Press. 2007
- Chaizi Nasucha, *Reformasi Administrasi Publik – Teori dan Praktik*, Jakarta : PT. Grasindo, 2004.
- Chelvaturai, SI, *Tax Avoidance, Tax Evasion and The Underground Economy*, London : The Cata Experience, , 1985
- Cresswell, John W , *Research Design- Qualitative and Quantitative Approaches* , New Delhi: Sage Publication, 2003.
- Dulles, Allen, *The Craft of Intelligence*, New York : Harper & Row Publishers, 1963.
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2000.
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall. 2006

- Edward III, George C., *Implementing Public Policy*, Washington DC : Congressional Quarterly Press, 1980.
- Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Jakarta : Penerbit Salemba Empat, 2005
- Faisal Basri dan Haris Munandar, *Lanskap Ekonomi Indonesia*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Gill, Peter ,Stephen Marrin dan Mark Phytian, *Intelligence Theory : Key Question and Debates*, New York: Routledge.2009
- Gutjahr, Melanie M. H, *The Intelligence Archipelago, The Community's Struggle to Reform in The Globalized Era*. Washington DC : JIMC, 2005.
- Ginanjar Kartasasmita, et al., *Pembaharuan dan Pemberdayaan:Permasalahan,Kritik dan Gagasan Menuju Indonesia Masa Depan*, Jakarta : Ikatan Alumni ITB , 1996.
- Gunadi, *Transfer Pricing Suatu Tinjauan Akuntansi, Manajemen dan Pajak*, Jakarta : Bina Rena Pariwisata, 1994.
- Gunadi, *Pajak Internasional*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2007.
- Grabo, Cynthia M , *Anticipating Surprise, Analysis for Strategic Warning*. Washington DC : JIMC. 2002
- Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1993.
- Hancock, Dora, *Taxation Policy and Practice*, Boston : International Thomson Bussiness Press.1997
- Hendrin Hariati Sawitri, *Ekonomi Pembangunan 1*, Jakarta : Penerbit Universitas Terbuka, 2008
- Hutagaol, John, Darussalam, dan Danny Septriadi, *Kapita Selekt Perpajakan*, Jakarta : Penerbit Salemba Empat.2006
- Ikrar Nusa Bhakti (ed), *Reformasi Intelijen Negara*, Jakarta : Pacivis UI dan FES, 2005
- Islamy Irfan, *Prinsip-PrinsipPerumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta : Penerbit Bumi Aksara, 1997.
- Jackson, Peter, Siegel, Jennifer (ed). *Intelligence and Statecraft : The Use and Limits of Intelligence in International Society*. London : Praeger.2005
- Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, Malang : Bayumedia Publishing, 2008
- Jono Hatmodjo, *Intelijen Sebagai Ilmu*, Jakarta: Balai Pustaka, ,2003.

- Johnson, Loch K., *Handbook of Intelligence Studies*, New York: Routledge.2007
- Kautilya, *The Arthashastra*, terjemahan L.N. Rangarajan, New Delhi : Penguin Books, ,1992
- Kansil, C.S.T. dan Cristine Kansil, *Pengantar Hukum Indonesia Jilid II*, Jakarta : Balai Pustaka, 2003.
- Kent, Sherman, *Strategic Intelligence, For American World Policy*, Connecticut : Archon Books, 1965.
- Keegan, John, *Intelligence In War* , New York : Vintage Books, ,2002.
- Krizan, Lisa, *Intelligence Essentials for Everyone*, Washington DC : JIMC, 1999.
- Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remadja Karya. 1989
- Liebowitz, Jay. *Strategic Intelligence*, New York : Auerbach Publications.2006
- Lincoln, Y.S., dan Guba, E.G., *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc. 1985.
- Lowenthal, Mark M. *Intelligence from secrets to polic*, Washington DC : CQ Press, 2000.
- Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group. 2008
- Mohammad Zain, *Manajemen Perpajakan Edisi kedua*, Jakarta : Salemba Empat, 2005.
- Mohammad Zain, *Manajemen Perpajakan Edisi ketiga*, Jakarta : Salemba Empat, 2008.
- M. Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta : BPFE, 2000
- Morgan , Patricia T., *Tax Procechures and Tax Fraud* , Saint Paul, Minn, 1999.
- Pal, Leslie A., *Public Policy Analysis : An Introduction*, New York. 1988
- Patton, M. Q. *Qualitative Evaluation and Research Methods* (2nd ed.). Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc. 1990
- Polmar, Norman. Allen , Thomas B., *Spy Book, The Encyclopedia of Espionage*, New York : Random House.1998.
- Prasetyo Irawan et all, *Metode Penelitian*, Jakarta : Penerbit Universitas Terbuka.2008
- Riant Nugroho D., *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang* ,Jakarta : 2006

- R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung : PT. Eresco, 1995.
- Rose, Richard ed., *The Dynamics of Public Policy*, London, 1976
- Rustman, F.W. JR., CIA Inc. *Espionage and The Craft of Business Intelligence*, Washington DC : Brassey's Inc, , 2002
- Russell, Richard L , *Sharpening Strategic Intelligence*, New York : Cambridge University Press, 2007.
- Shulsky, Abram N.dan Schmitt, Gary J., *Intelligence In Practice* , Washington DC : Brassey's Inc, , 2002
- Shulsky, Abram N.dan Schmitt, Gary J., *Silent Warfare : Understanding The World of Intelligence ( Third Edition)*, Washington DC : Brassey's Inc, , 2002
- Sumyar, *Dasar-dasar hukum pajak dan perpajakan*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2004 .
- Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik* , Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002.
- Solihin A. Wahab. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Jakarta, 1991
- Tuanakotta, Theodorus M., *Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2007.
- Uri Bar-Joseph, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States Pennsylvania*, 1995
- Weimer, DL and AR Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey, 1992
- Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar: Metode dan Teknik*, Bandung, 1998
- Y. Wahyu Saronto et all, *Intelijen, Teori, Aplikasi dan Modernisasi*, Jakarta : PT. Multindo Mega Pratama, 2008.

#### **B. Karya Ilmiah ( Disertasi dan Tesis )**

- Dara Aisyah, Kinerja Kantor Pelayanan Pajak ( Studi Reformasi Administrasi Perpajakan di Indonesia, 1997-1998, dari Aspek Reorganisasi. Tahun 1998. Tesis Program Magister Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

- Eko Cahyadi , “Peran Intelijen dalam peningkatan pengawasan pajak dan penegakan hukum perpajakan Direktorat Jenderal Pajak”. Tahun 2006. Tesis Program Magister Kajian Strategik Intelijen Program Pascasarjana UI.
- Imam Santosa, “Analisis Peran Sistem Informasi Perpajakan Dalam Pemeriksaan Pajak”, Tahun 2001. Tesis Program Magister ilmu Administrasi FISIP UI
- Jumades Sahery , “Penyidikan Pajak Sebagai Upaya Tegas Penegakan Hukum Di Bidang Tindak Pidana Perpajakan”, tahun 2004. Tesis Program Magister ilmu Administrasi FISIP UI
- Ning Rahayu, “Praktik Penghindaran Pajak pada FDI Yang berbentuk *Subsidiary company* (PT.PMA) Di Indonesia, suatu kajian tentang kebijakan Anti *Tax Avoidance*”, Jakarta 2008. Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Sitanggang, Mart Tri Pola , “Model Hubungan Kausal Kesadaran Wajib Pajak Badan , Modernisasi Sistem Administrasi Perpajakan dan Tindakan Penegakan Hukum di Bidang Perpajakan Dan Pengaruhnya Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak”, tahun 2009. Tesis Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik FE UI
- Tanter, Richard , “*Intelligence Agencies and Third World Militarization : A Case Study of Indonesia 1966-1989* “. tahun 1991. Disertasi Program Doktor Monash University Australia
- Tarigan, Antonius, “ Implementasi Kebijakan Pembentukan Daerah Otonom Baru : Pengaruh Kebijakan Organisasi dan Lingkungan Terhadap Keberhasilan Daerah Otonom Baru di Provinsi Gorontalo”. Tahun 2006. Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi, FISIP UI.
- Wilhelmus Sodi Manuk “Analisis Strategik Intelijen Terkait Penanggulangan Transfer Pricing Melalui Wacana Kebijakan Kriminal”. Tahun 2009. Tesis Program Magister Kajian Strategik Intelijen Program Pascasarjana UI.

### C. Makalah/ Artikel/ Jurnal Ilmiah

- Behrman, Robert. *Structure and Effectiveness of Intelligence Organizations*, Engineering and Public Policy, Carnegie Mellon University.2005
- Born, Hans , *Democratic and Parliamentary Oversight of The Intelligence Services : Best Practices And Procedures. Working Paper Series 20*. Geneva : DCAF.2002



- Loewenstein, George (2001). *The creative destruction of decision research*. Journal of Consumer Research, 28(3), 499-505.
- Makalah Seminar Perpajakan, Direktorat Intelijen dan Penyidikan Pajak ( Jakarta, 2008)
- Gavetti, Giovanni, Daniel A Levinthal dan Jan W Rivkin , *Strategy Making In Novel and Complex Worlds : The Power of Analogy*. Strategic Management Journal . John Willey and Sons Ltd. 2005
- Gill, Peter , *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* London, 1994
- Peterson, Marilyn , *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*, Bureau of Justice Assistance, Washington DC, September 2005.
- Theoharis, Athan G., *Researching the Intelligence Agencies : The Problem of Covert Activities*. The Public Historian, Vol.6, No. 2 (Spring, 1984). University of California, 1984.
- Warner, Michael , *Intelligence Transformation and Intelligence Liaison*, dalam SAIS Review, Vol. 24 No. 1, Washington: Winter 2004

#### **D. Peraturan Perundang-undangan**

- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diamandemen
- Republik Indonesia, Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana ( KUHAP)
- Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor. 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor. 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
- Republik Indonesia, Undang- Undang Nomor 12 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan
- Republik Indonesia, Undang- Undang Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Materai

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 19 tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa

Peraturan Presiden No.9 tahun 2005 jo. Peraturan Presiden No.20 tahun 2008 jo. Peraturan Presiden No.47 tahun 2009 tanggal 3 November 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 202/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007 tentang Tata Cara Pemeriksaan Bukti Permulaan Tindak Pidana Di Bidang Perpajakan

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor : 100/PMK.01/2008 jo. PMK. Nomor 149/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan Tanggal 8 Oktober 2008

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor : 38/PMK.09/2009 Tentang Kebijakan Pengawasan Intern Departemen Keuangan Tahun 2009 Tanggal 27 Februari 2009

Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor : KEP-272/PJ/2002 tanggal 17 Mei 2002 tentang petunjuk pelaksanaan Pengamatan, Pemeriksaan Bukti Permulaan, dan Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perpajakan.

Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor : PER-47 /PJ/2009 tanggal 1 September 2009 tentang petunjuk pelaksanaan pemeriksaan bukti permulaan terhadap wajib pajak yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perpajakan.

Rencana Strategis Direktorat Jenderal Pajak.

#### **E. Lain-lain**

Badan Koordinasi Penanaman Modal, Laporan Realisasi Investasi di Indonesia, Tahun 2008

Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia . Modul Pandangan Umum Keuangan Negara, Departemen Keuangan RI, 2008

Dadi Susanto . Bahan perkuliahan "RUU Kamnas, Intelijen, dan Keamanan Nasional" 11 September 2008

Dholakia, Nikhilesh & Zhang, Dong (2004). *Online Qualitative Research in the Age of E-Commerce: Data Sources and Approaches [27 paragraphs]*. Forum

Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 5(2), Art. 29,  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0402299>.

Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia. Modul Diklat Pengamatan Nasional  
 Tahun 2009

Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia . Modul Diklat Analisis dan  
 Pengembangan IDLP Tahun 2009

Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia . Modul Diklat Intelijen pajak tahun  
 2008

Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia . Modul Diklat Penyidikan Pajak tahun  
 2008

Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia . Laporan Tahunan, Tahun 2002, 2003,  
 2007, dan 2008

Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia . Siaran Pers tanggal 4 Januari 2010.

Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia. Paparan Direktur Intelijen dan  
 Penyidikan dalam Diklat Intelijen tahun 2007.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Anggaran Pendapatan dan Belanja RI  
 (APBN RI) Tahun 2000- 2009

M. Djatmiko . Bahan Perkuliahan " Intelijen dan Penegakan Hukum" Maret 2010.

Y.Wahyu Saronto. Bahan Perkuliahan " Intelijen dan Penegakan Hukum" Februari  
 2010.

"Pengusaha Asing Kecewa Soal Pajak", Koran Tempo, 30 November 2003, hal A.17

" soal 70 persen perusahaan PMA tak bayar pajak", Koran Tempo 20 Agustus 2002.

Harian Ekonomi Neraca, tanggal terbit 27 Februari 2001

Harian Bisnis Indonesia, tanggal terbit 11 Mei 2009

Harian Kompas, tanggal terbit 19 Februari 2000

<http://www.antara.co.id/berita/1264695953/dpr-bentuk-panja-bahas-tunggakan-pajak>