

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pajak merupakan komponen penerimaan negara yang utama dalam APBN. Lebih dari 70% dari total penerimaan dalam APBN, merupakan penerimaan dari sektor pajak. Tabel 1.1 dibawah ini, menyajikan penerimaan pajak secara nasional dan kontribusinya terhadap PDB.

Tabel 1.1 Penerimaan Pajak Tahun 2001 s.d 2008
(dalam miliar rupiah)

Tahun Anggaran	Jumlah	PDB	Rasio
2001	185.540,9	1.684.280,0	11,0
2002	210.087,5	1.863.275,0	11,3
2003	242.048,2	2.045.853,0	11,8
2004	280.558,8	2.303.031,0	12,2
2005	347.031,2	2.784.960,4	12,5
2006	409.203,0	3.338.195,7	12,3
2007	492.010,9	3.761.412,2	13,1
2008	591.978,4	4.306.607,5	13,7

Sumber : Data Pokok APBN-P 2007 dan APBN 2008, Departemen Keuangan

Negara dalam menjaga eksistensi dan fungsinya tentulah memerlukan dana. Dana tersebut antara lain berasal dari pajak, sumber daya alam, bagian laba BUMN, hibah dan lain sebagainya. Pemerintah bahkan telah bertekad menjadikan pajak sebagai tulang punggung dan pilar utama penerimaan negara.

Seiring dengan kondisi tersebut, tentunya diperlukan kinerja yang tinggi dari otoritas perpajakan, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Salah satu tolak ukur dari kinerja DJP adalah pencapaian penerimaan pajak dari target yang telah ditetapkan sebelumnya. Ironisnya, hingga saat ini kinerja DJP dinilai belum berhasil menaikan *tax ratio* dari angka sekitar 13%. Padahal *tax ratio* merupakan tolak ukur kemampuan pemerintah dalam mengumpulkan pendapatan pajak atau menyerap kembali PDB dari dari masyarakat dalam bentuk pajak. Idealnya *tax ratio* negara berkembang 20% dan negara maju di atas 30% (Gunadi, 2008).

Berdasarkan data penerimaan pajak yang bersumber dari Bahan Rapat Pimpinan Direktorat Jenderal Pajak di Jakarta tanggal 22 – 23 Oktober 2008,

diketahui pencapaian target penerimaan pajak per Kantor Wilayah (Kanwil) DJP se-Pulau Jawa Periode 1 Januari 30 September 2008 tidak semuanya merata. Kantor Wilayah DJP merupakan organisasi setingkat eselon II yang membawahi sejumlah Kantor Pelayanan Pajak Pratama (KPP Pratama). Tingkat pencapaian target penerimaan pajak tersebut berkisar 86,77% sampai dengan 106,49%.

Tabel 1.2 Pencapaian Target Penerimaan Pajak
Per Kantor Wilayah DJP
Periode 1 Januari - 30 September 2008
(dalam miliar rupiah)

No.	Nama Kanwil	Rencana 2008	Rencana s/d September 2008	Realisasi s/d September 2008		% Realisasi thd rencana 2008
				Jumlah	Persentase (%)	
1	Jakarta Selatan	18.845,20	13.845,08	14.743,73	106,49	78,24
2	Jakarta Pusat	20.295,34	14.330,83	15.171,64	105,87	74,75
3	Jakarta Barat	9.185,39	6.736,26	6.922,20	102,76	75,36
4	D I Y	1.523,62	997,33	1.001,69	100,44	65,74
5	Jawa Tengah I	5.954,69	4.201,32	4.196,12	99,88	70,47
6	Jawa Barat II	13.688,27	10.053,06	9.964,42	99,12	72,8
7	Jakarta Timur	8.549,65	6.081,30	5.848,72	96,18	68,41
8	Jakarta Utara	8.570,79	6.435,03	6.175,28	95,96	72,05
9	Banten	8.547,90	6.637,84	6.318,38	95,19	73,92
10	Jawa Timur II	6.091,39	4.367,65	4.139,02	94,77	67,95
11	Jawa Barat I	9.182,52	6.458,22	6.114,34	94,68	66,59
12	Jawa Tengah II	3.139,67	2.203,79	2.066,99	93,79	65,83
13	Jawa Timur III	5.447,54	3.890,54	3.469,51	89,18	63,69
14	Jawa Timur I	9.333,25	6.896,10	5.983,72	86,77	64,11

Sumber : Rapat Pimpinan Direktorat Jenderal Pajak Jakarta, 22-23 Oktober 2008

Dari sisi kepatuhan penyampain Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan (SPT Tahunan PPh) tahun 2001 s/d 2007, juga belum menggembirakan. Ada sejumlah Kanwil yang tingkat kepatuhan penyampaian SPT Tahunan PPh-nya masih tergolong rendah, masih dibawah persentase secara nasional. Persentase yang dicapai oleh masing-masing Kanwil merupakan gambaran dan mencerminkan dari sejumlah KPP Pratama yang berada dilingkungan/wilayah kerjanya. Tingkat kepatuhan penyampaian SPT Tahunan PPh, selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 1.3.

Tabel 1.3 Rasio Penyampaian SPT Tahunan PPh Terhadap WP Efektif
Tahun Pajak 2001 s.d 2007

No.	KANWIL DJP	TAHUN						
		2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
1	D I Y	51,60%	48,05%	53,75%	57,51%	56,94%	58,08%	63,89%
2	Jawa Tengah II	51,42%	47,47%	53,71%	55,42%	57,00%	59,15%	61,92%
3	Jawa Timur I	45,30%	47,09%	49,00%	51,51%	52,73%	54,05%	56,11%
4	Jawa Tengah I	45,18%	39,80%	55,80%	56,73%	58,26%	61,45%	63,87%
5	Jawa Timur II	42,61%	43,58%	49,19%	47,77%	46,76%	47,22%	32,49%
6	Jakarta Pusat	41,43%	38,42%	34,92%	38,03%	41,10%	34,94%	38,49%
7	Jawa Timur III	38,28%	44,34%	38,43%	45,63%	44,98%	45,73%	35,94%
8	Jakarta Barat	36,66%	28,59%	37,40%	39,90%	39,72%	40,53%	42,25%
9	Jawa Barat II	35,77%	47,74%	34,08%	32,41%	35,34%	37,34%	25,07%
10	Jakarta Timur	32,23%	36,78%	29,68%	30,67%	30,78%	31,83%	33,52%
11	Jakarta Utara	31,03%	34,44%	32,95%	33,91%	34,67%	35,07%	35,95%
12	Banten	30,80%	31,47%	34,77%	33,91%	34,59%	35,43%	30,27%
13	Jawa Barat I	30,49%	34,02%	35,94%	43,71%	37,49%	39,84%	39,42%
14	Jakarta Selatan	29,19%	26,81%	28,34%	29,36%	29,53%	30,01%	32,20%
	NASIONAL	32,99%	36,15%	34,38%	37,11%	37,38%	38,98%	38,03%

Sumber: Aplikasi-Portal DJP-Data Unit Kerja & Bahan Rapim Kanwil/KPP Juli 2008

Bertolak dari paparan di atas, dapat dilihat bahwa secara umum unit instansi vertikal DJP dalam hal ini adalah KPP Pratama sebagai wajah dan garda terdepan belum menciptakan kinerja yang tinggi. Berbagai upaya dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak sebagai salah satu tolak ukur kinerja DJP terus dilakukan, diantaranya adalah memperbaiki sistem perpajakan dalam rangka meningkatkan kinerja.

Untuk memperbaiki sistem perpajakan, pemerintah menerapkan Sistem Administrasi Perpajakan Modern (SAPM) yang telah dilaksanakan sejak tahun 2002. Penerapan SAPM ditandai dengan pembentukan Kantor Pelayanan Pajak Besar (*Large Taxpayer Office*), Kantor Pelayanan Pajak Madya (*Medium Taxpayer Office*) dan Kantor Pelayanan Pajak Pratama (*Small Taxpayer Office*) yang selanjutnya disingkat KPP Pratama. Konsep modernisasi administrasi perpajakan pada prinsipnya adalah merupakan perubahan pada sistem administrasi perpajakan yang dapat mengubah pola pikir dan perilaku aparat serta tata nilai organisasi, sehingga dapat menjadikan DJP menjadi suatu institusi yang

profesional dengan citra yang baik di masyarakat. Dengan demikian, analisis terhadap kinerja organisasi pajak sangat relevan untuk dikaji. Dalam penelitian ini, pengukuran kinerja kantor pajak difokuskan pada Kantor-Kantor Pelayanan Pajak Pratama yang berada di Pulau Jawa yang telah menerapkan sistem administrasi perpajakan modern sejak tahun 2007 dengan pendekatan *Data Envelopment Analysis* (DEA). Pemilihan Kantor-Kantor Pelayanan Pajak Pratama yang berada di Pulau Jawa sebagai fokus analisis berdasarkan pertimbangan bahwa dari seluruh penerimaan pajak KPP Pratama se-Indonesia yang berjumlah 299 KPP, penerimaan pajak KPP Pratama di Pulau Jawa yang berjumlah 157 KPP memiliki kontribusi penerimaan pajak yang cukup tinggi yaitu sekitar 66%.

DEA merupakan metodologi non-parametrik yang didasarkan pada *linear programming* yang berbasis pada pengukuran tingkat *performance* suatu efisiensi dari suatu organisasi dengan menggunakan *Decision Making Unit* (DMU). Aplikasi Model DEA telah dipakai sebagai pengukuran pada berbagai disiplin ilmu pengetahuan dan berbagai kegiatan operasional (Cooper, Seiford dan Tone, 2000). Penggunaan model DEA dapat diterapkan untuk menganalisis KPP Pratama secara keseluruhan, karena KPP Pratama dapat diperlakukan sebagai DMU. Pada intinya, metode ini adalah untuk melihat kinerja efisiensi dari sebuah DMU, baik itu sebuah bank, cabang bank, rumah sakit, perusahaan, dan lain sebagainya. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 67/PMK.01/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Pajak, KPP Pratama merupakan instansi vertikal Direktorat Jenderal Pajak yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah.

1.2 Perumusan Masalah

Perubahan administrasi kantor pajak yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak sejak tahun 2002 merupakan salah satu agenda perubahan sistem pajak. Menurut Husein (2008), sasaran perubahan administrasi adalah terjadinya perbaikan kinerja, baik untuk penerimaan pajak maupun pelayanan kepada wajib pajak.

Berdasarkan latar belakang dan uraian diatas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah :

- Bagaimana tingkat kinerja masing-masing KPP Pratama di Pulau Jawa ?
- Faktor dominan apa yang berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja KPP Pratama ?
- Bagaimana cara melakukan perbaikan terhadap KPP Pratama yang kinerjanya rendah?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

- Mengukur tingkat kinerja KPP Pratama di Pulau Jawa.
- Mengidentifikasi faktor paling dominan dan berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja KPP Pratama dari seluruh variabel *input* yang digunakan.
- Melakukan analisis perbaikan untuk pencapaian kinerja KPP Pratama di Pulau Jawa berdasarkan faktor-faktor penyebabnya.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Wajib Pajak, ilmu pengetahuan serta instansi pemerintah yang berwenang dalam menentukan kebijakan publik, yaitu :

- Bagi Wajib Pajak, diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pemikiran betapa pentingnya peran Wajib Pajak dalam pencapaian penerimaan negara dari sektor pajak.
- Bagi perkembangan ilmu pengetahuan, diharapkan dapat melengkapi literatur dan memberikan kajian teoritis, khususnya yang terkait dengan kinerja kantor pajak dan diskusi akademis yang berkaitan dengan kebijakan publik.
- Bagi instansi pemerintah yang berwenang khususnya Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Departemen Keuangan, diiharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan untuk merumuskan kebijakan di bidang perpajakan.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Agar pembahasan dalam tesis ini lebih fokus pada permasalahan, maka perlu dilakukan pembatasan masalah yaitu:

- Penelitian ini hanya dibatasi pada KPP Pratama yang berada di Pulau Jawa yang berjumlah 157 KPP. Hal yang menjadi pertimbangan adalah bahwa dari seluruh penerimaan pajak KPP Pratama se-Indonesia yang berjumlah 299 KPP, kontribusi penerimaan pajak KPP Pratama di Pulau Jawa cukup tinggi, yaitu sekitar 66%. Daftar KPP Pratama di Pulau Jawa selengkapnya dapat dilihat pada Lampiran 1.
- Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data tahun 2008, sehingga memungkinkan adanya perbedaan hasil analisis jika data yang digunakan pun berbeda.
- Analisis yang dihasilkan dengan DEA, hanya terbatas pada data *input* dan *output* yang dipilih. Pemilihan *input* dan *output* yang digunakan dalam penelitian ini telah memperhatikan beberapa pedoman dalam pemilihan variabel *input* dan *output*. Kondisi ini memungkinkan adanya perbedaan hasil penghitungan jika *input* dan *output* yang digunakan berbeda.
- Tingkat efisiensi yang dihasilkan bersifat relatif terhadap KPP Pratama yang dianalisis. Jadi tidak dapat dibandingkan dengan KPP Pratama lain yang tidak dianalisis (tidak masuk dalam sampel/objek penelitian). Hal ini didasarkan bahwa konsep dasar metode DEA adalah untuk mengukur kinerja relatif dari sekumpulan *Decision Making Unit* (DMU) yang menggunakan beragam *input* identik untuk menghasilkan beragam *output* identik.
- Analisis yang dilakukan hanya terbatas pada asumsi yang digunakan dalam penelitian ini.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk menciptakan kerangka pemaparan yang komprehensif dan berkesinambungan perlu disusun sistematika penulisan yang sistematis. Adapun sistematika penulisan tesis ini dapat disajikan sebagai berikut :

BAB 1 PENDAHULUAN

Pada bab ini akan dikemukakan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2 TINJAUAN LITERATUR

Pada bab ini akan dikemukakan literatur dan teori-teori tentang DEA dan penelitian atau kajian terdahulu.

BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN

Dalam bab ini akan dijelaskan beberapa hal antara lain metode penelitian yang digunakan, objek penelitian, teknik pengumpulan data, data penelitian, pemilihan variabel penelitian, alat bantu analisis, desain penelitian dan kerangka berfikir.

BAB 4 ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan diuraikan gambaran umum tentang KPP Pratama, uji kecukupan sampel, uji kelayakan variable, pengujian variabel *input* dan *ouput*, hasil pengukuran dengan DEA dan analisisnya, penyebab inefisiensi pada KPP Pratama, analisis lebih lanjut hasil penghitungan DEA menggunakan analisis sensitivitas dan regresi dengan *Standardized coefficient*, potensi perbaikan terhadap KPP Pratama inefisien, dan kelemahan penelitian.

BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan disajikan beberapa kesimpulan pokok dari hasil penelitian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, serta beberapa rekomendasi/saran-saran yang dapat diberikan dalam rangka merumuskan suatu kebijakan dan penelitian lebih lanjut.