

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Metode Yang Digunakan

Metode yang digunakan pada simulasi penelitian ini adalah *system dynamics*. *System dynamics* dikembangkan dari *systems thinking*. Metode *system dynamics* dipilih untuk membangun model yang akan digunakan berdasarkan latar belakang, perumusan masalah dan kerangka pemikiran, karena persoalan kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah Jakarta yang diobservasi mempunyai sifat yang dinamis dan di dalam struktur fenomenanya mengandung lebih dari satu struktur umpan balik.

Model simulasi dengan *system dynamics* mengacu pada pendekatan kualitatif-kuantitatif. Penggunaan pendekatan berpikir sistem kualitatif (*soft system methodology*) dalam proses operasionalnya difasilitasi dengan penggunaan program komputer (*software powersim constructor*) sebagai alat bantu pengungkapan gagasan (*cognitive mapping*) atau memformulasikan model sebagai pendekatan berpikir sistem kuantitatif (*system dynamics*).

Pendekatan berpikir sistem kualitatif digunakan untuk membangun struktur, sedangkan pendekatan berpikir sistem kuantitatif digunakan untuk mensimulasikan struktur menjadi suatu perilaku. Penggunaan pendekatan berpikir sistem kualitatif digunakan untuk memahami kompleksitas sistem dan untuk mendukung proses berpikir intuitif-dialogis, sedangkan pendekatan berpikir sistem kuantitatif digunakan untuk mendukung proses berpikir rasional. Dalam proses pemanfaatan pendekatan berpikir sistem kuantitatif-kualitatif, dua pendekatan ini digunakan secara terpadu sesuai kebutuhan, substansi dan konteks analisis.

Pendekatan kuantitatif juga digunakan untuk menganalisis data yang dikumpulkan pada satu saat dengan menggunakan data *time series*. Data *time series* dimaksudkan untuk mengetahui *trend* dari suatu kondisi dan juga untuk mengetahui sebab akibat pada simulasi pola dinamis. Data yang dikumpulkan dapat juga digunakan untuk mengetahui kecenderungan perilaku tertentu.¹⁵² Pendekatan kualitatif digunakan untuk mengambil suatu kesimpulan dari analisis sistem yang akan

¹⁵² Yin dalam Creswell, hal. 156.

dilakukan. Dari jenis data dan analisis yang diperoleh, penggunaan pendekatan kualitatif juga dimaksudkan untuk mendiagnosis organisasi dan untuk mengetahui sebab-sebab kelemahan kinerja organisasi serta mencari jalan keluarnya.

Pada pendekatan ini peneliti berusaha menjelaskan apa yang telah terjadi di lapangan dan peneliti terlibat langsung pada lokasi serta memperoleh suatu gambaran, dimana data yang diperoleh dapat dijadikan tulisan ilmiah yang bersifat eksplanasi, prosesnya induktif dan membangun abstraksi konsep.¹⁵³ Secara lebih rinci pemilihan pendekatan kualitatif pada studi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa penelitian ini memerlukan informasi yang mendalam (eksploratif) dari beberapa sumber. Pendekatan kuantitatif digunakan dengan maksud untuk mengetahui sebab-sebab kelemahan kinerja organisasi serta memberikan alternatif jalan keluarnya. Pada pendekatan ini peneliti berusaha menjelaskan apa yang telah terjadi di lapangan dan memperoleh suatu gambaran, dimana data yang diperoleh dapat dijadikan tulisan ilmiah untuk membangun suatu model.¹⁵⁴

Sesuai dengan bidang studi peneliti yaitu ilmu-ilmu sosial, maka peneliti memilih jenis pendekatan studi kasus. Alasan pemilihan studi kasus adalah dimana peneliti mengeksplorasi suatu entitas atau fenomena (kasus) dalam kurun waktu dan aktivitas (program, kejadian, proses, institusi atau kelompok masyarakat) dan mengumpulkan secara detail berbagai informasi yang dipakai sesuai dengan prosedur pengumpulan data selama periode waktu tertentu.¹⁵⁵ Studi kasus umumnya digunakan untuk mempelajari suatu fenomena yang terjadi dalam masyarakat. Studi kasus mempelajari berbagai bentuk kejadian dan program serta cocok dengan penelitian ini. Dengan penelitian berupa studi kasus, maka hasil yang diperoleh pada suatu daerah hanya berlaku untuk daerah yang diteliti saja dan tidak dapat dipresentasikan pada instansi publik di daerah lain.

Analisis mengenai kinerja Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta akan menjelaskan mengenai pentingnya fungsi *budgeter* dan *regulern* dari penerimaan pajak daerah yang dilakukan instansi pemerintah terhadap masyarakat serta fungsi-fungsi lainnya seperti fungsi pelayanan pajak, kemampuan sumberdaya manusia (fiskus) yang ada serta fungsi alokasi dana. Berbagai pendapatan daerah

¹⁵³ *Ibid.*, hal. 55.

¹⁵⁴ John W Cresswell, *op.cit*, hal. 55.

¹⁵⁵ *Ibid.* hal. 12.

dari jenis pajak daerah pada Dinas Pendapatan Daerah dapat dianalisis dalam bentuk kasus. Disebut kasus karena penanganan masalah setiap jenis pajak tidak dapat digeneralisasikan terhadap jenis pajak lainnya atau lokasi penelitian lainnya. Seperti halnya pajak kendaraan bermotor yang tidak mungkin dipersamakan penanganan masalahnya dengan pajak hotel dan restoran. Menurut Stake, bahwa permasalahan yang spesifik sebagaimana digambarkan tadi, lebih tepat digunakan dengan memakai studi kasus (*'the more the object of study is a specific, unique, bounded system...'*).¹⁵⁶ Demikian juga Lincoln dan Guba,¹⁵⁷ mereka berpendapat bahwa suatu studi kasus dapat diartikan sebagai proses mempelajari kasus dan sekaligus produk dari suatu proses belajar.

3.2. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi data primer, yaitu data yang diperoleh dari hasil pengamatan atau observasi secara langsung terhadap obyek yang diteliti. Adapun data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari instansi terkait dan studi kepustakaan terutama yang berkaitan dengan masalah penelitian, sedangkan teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara:

a. Studi Dokumentasi

Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan, digunakan beberapa teknik pengumpulan data. Konstruksi teknik itu ialah studi dokumentasi dan pedoman wawancara.¹⁵⁸ Teknik pengumpulan data ini dimaksudkan untuk memperjelas konstruksi instrumen. Studi ini digunakan untuk mengumpulkan bahan-bahan berupa buku-buku, literatur, makalah, penelitian yang dilakukan sebelumnya dan dokumen lain yang berhubungan dengan topik penelitian yaitu kinerja organisasi, pengukuran kinerja dan organisasi publik. Studi ini juga berguna mengumpulkan bahan-bahan yang berhubungan dengan informasi mengenai obyek penelitian yakni informasi tentang organisasi Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta. Dengan studi tersebut, peneliti dapat menentukan dan menyusun variabel, indikator dan sub

¹⁵⁶ R E Stake, dalam Denzin, Norman and Lincoln Yvanna S., 1994, *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, New York, hal. 237.

¹⁵⁷ Lincoln dan Guba dalam Creswell, hal. 94.

¹⁵⁸ W. Gulo, *Metodologi Penelitian*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2003, hal. 28.

indikator penelitian. Peneliti akan menjadi siap turun ke lapangan dengan membawa instrumen yang telah disusun tersebut.

b. Kuesioner

Dalam penelitian ini akan dilakukan distribusi kuesioner untuk memperoleh informasi yang dapat mengungkap sejumlah indikator kinerja yang bersifat kualitatif. Kuesioner disusun berdasarkan masukan dari ahli kinerja, ahli pajak daerah dan praktisi mengenai pemerintahan daerah. Kuesioner ditujukan kepada responden yang ditentukan dengan teknik *random sampling* terhadap sejumlah pegawai Dinas Pendapatan Daerah. Hasil kuesioner akan dipakai untuk menentukan indikator dan sub indikator secara jelas.

c. Pedoman Wawancara

Peneliti juga akan menggunakan pedoman wawancara yang disusun dalam beberapa pertanyaan. Pertanyaan pada awalnya disusun secara umum dan luas.¹⁵⁹ Pertanyaan tersebut bersifat *grand tour question* dan kemudian dilanjutkan dengan sub-sub pertanyaan.¹⁶⁰ Yang dimaksudkan dengan *grand tour question*¹⁶¹ ialah dibuat pertanyaan yang bersifat umum dan konsisten dengan disain metodologi studi kualitatif. Pedoman wawancara disusun secara sistematis dengan memilih *key informan* dengan metode *snowball*. Studi diarahkan pada *action orientation* berupa *basic research* yaitu terfokus pada hal-hal yang mendalam (*indepth interview*) dan terbatas.¹⁶² Keterbatasan dimaksudkan hanya menyangkut masalah pengukuran kinerja organisasi instansi pemerintah daerah.

d. Sumber Informasi

Adapun penelitian ini sesuai dengan pokok permasalahan dan tujuan penelitian ini yakni akan dilakukan pengembangan model kinerja yang dilakukan melalui pengkajian terhadap teori dan hasil penelitian. Data yang diperlukan dalam penelitian

¹⁵⁹ Warner dalam John W Cresswell, *op.cit*, 1994, hal. 64.

¹⁶⁰ Mill and Hueberman, 1984, *Ibid*, hal 66.

¹⁶¹ John W Cresswell, *op.cit* hal. 66.

¹⁶² Ann Majchrzak, 1984, *Method for policy research Methods*, Series Volume 3, Sage Publication, Beverly Hill, London, hal. 13.

ini berkaitan dengan indikator kinerja organisasi pajak di daerah yang dikelompokkan ke dalam sembilan kategori yaitu:

- 1). Kondisi obyek pajak, yang menggambarkan tentang potensi pajak yang ada.
- 2). Kondisi daerah, yang menggambarkan tentang jumlah pajak yang dipungut oleh daerah yang bersangkutan.
- 3). Kondisi wajib pajak sebagai penerima layanan, yang mencakup jumlah wajib pajak per jenis pajak daerah, PDRB, jumlah wajib pajak aktif.
- 4). Jumlah pegawai kantor pajak sebagai pemberi layanan.
- 5). Kondisi Kantor, yang mencakup jumlah seksi (sie), jumlah pegawai per golongan/kebangkutan, jumlah peralatan yang berhubungan dengan pelayanan, sarana komunikasi dan sebagainya.
- 6). Penerimaan hasil daerah dan pajak daerah.
- 7). Pembiayaan.

3.3. Populasi dan Sampel

Mengenai jumlah sampel sebetulnya tidak ada ketentuan yang menetapkan jumlah sampel yang harus diambil dari populasi untuk mendapatkan data yang representatif. Walaupun disadari bahwa semakin besar jumlah sampel yang diambil akan semakin tinggi tingkat presisi yang dapat dihasilkan. Namun mengingat terbatasnya jumlah biaya, tenaga dan waktu yang tersedia, peneliti berusaha mendapatkan metode pengambilan sampel yang efisien namun menghasilkan tingkat presisi tertentu. Dengan perkataan lain, peneliti berusaha memperkirakan besarnya sampel yang akan diambil sehingga presisinya dianggap cukup untuk menjamin tingkat kebenaran hasil penelitian.

Menurut Malo berbagai cara penarikan sampel boleh digunakan dengan metode yang telah ditetapkan.¹⁶³ Populasi penelitian ini adalah semua wajib pajak daerah di Propinsi DKI Jakarta. Penulis mengambil sampel dengan cara *probability sampling*, yaitu pengambilan sampel yang memberikan peluang yang sama bagi setiap anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel. Salah satu teknik *probability sampling* adalah *random sampling* yang digunakan untuk mengambil sampel. Sampel

¹⁶³ Manasse Malo, 1986, Metode Penelitian Sosial, Penerbit Karunika Jakarta, hal.158. Lihat juga Lexy J Moeloeng, Metode Penelitian Kualitatif, Penerbit Remaja Rosdakarya, Bandung, hal 226.

dapat ditentukan dengan metode yang dikembangkan oleh Isaac dan Michael untuk kesalahan 1%, 5% dan 10%.¹⁶⁴ Menurut Krejcie dan Morgan tingkat kepercayaan paling baik adalah 95%. Dalam penelitian yang berupa studi kasus, tidak menolak adanya data yang diperoleh dalam satu kali penelitian melalui kuesioner. Sebab itu penelitian ini akan memakai data melalui kuisisioner juga untuk dapat menjelaskan kinerja organisasi. Kuisisioner dimaksudkan untuk mengetahui tingkat kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah selama kurun waktu tertentu. Berdasarkan data yang diperoleh maka jumlah karyawan pada kantor Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta menurut data tahun 2007 berjumlah 776 karyawan. Mengingat populasi cukup besar, maka sampel yang diambil berdasarkan metode yang dikembangkan oleh Isaac dan Michael untuk tingkat kesalahan 5% berjumlah 238 responden.

Berdasarkan uraian di atas maka informasi yang diperoleh untuk penelitian ini diperoleh dari (1) dokumen hasil pengukuran kinerja organisasi; (2) hasil-hasil penelitian terdahulu; (3) dari berbagai ahli di bidang kinerja organisasi, pengukuran kinerja, permodelan, perpajakan, keuangan daerah, ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi; (4) *stakeholder* yaitu wajib pajak dan fiskus.

3.4. Pengukuran dan Pengamatan Variabel

Pengukuran dan pengamatan variabel dilakukan dalam beberapa tahap. Tahap pertama, ialah melakukan studi eksplanasi yaitu mengungkapkan data mengenai kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta. Studi ini merupakan studi dokumentasi dengan maksud untuk menemukan acuan teoritis dan fakta empiris untuk merumuskan indikator kinerja organisasi.

Tahap kedua, meminta pertimbangan ahli kinerja, untuk memperoleh justifikasi ilmiah kemungkinan penggunaan variabel, indikator dan mekanisme pengukuran kinerja secara nyata pada instansi perpajakan daerah. Tahap ketiga, pendistribusian kuisisioner dilakukan terhadap pegawai Dinas Pendapatan Daerah untuk memperoleh informasi yang dapat mengungkap sejumlah indikator kinerja yang bersifat kualitatif, misalnya penilaian pegawai terhadap nilai-nilai kepemimpinan, tujuan-tujuan

¹⁶⁴ Isaac and Michael dalam Sugiyono, 204, Metodologi Penelitian Administrasi, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2004, hal. 81.

kebijakan, kualitas pelayanan, rencana peningkatan penerimaan pajak daerah, komitmen organisasi dalam menyelesaikan keluhan wajib pajak, pengetahuan masyarakat wajib pajak terhadap pajak daerah, keinginan menyampaikan keluhan pelayanan pajak melalui kotak saran dan sebagainya. Selanjutnya dilakukan focus group discussion terhadap responden untuk mendapatkan data akurat.

Tahap keempat, yaitu melakukan studi dokumentasi di Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta, Biro Pusat Statistik Jakarta dan Pemerintah Daerah propinsi DKI Jakarta. Studi ini dimaksudkan agar diperoleh bahan uji *causal effect* tiap indikator kinerja organisasi dan juga dimaksudkan untuk mempelajari perilaku struktur dari waktu ke waktu. Tahap kelima, melakukan observasi dan wawancara secara mendalam agar diperoleh data perbandingan yang lebih akurat antara data perolehan dari wawancara dengan data sekunder dari laporan. Tahap ini dimaksudkan agar informasi yang diperoleh saling melengkapi.

3.5. Dimensi dan Variabel

Penelitian ini dimaksudkan untuk mencari tahu dimensi yang sesuai untuk pengukuran kinerja Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta. Disamping itu akan dikembangkan model indikator dan mekanisme pengukuran kinerja yang jelas. Model yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah suatu entitas untuk menggambarkan pengukuran kinerja organisasi instansi pemerintah daerah. Model tentu saja dapat divisualisasikan dalam bentuk gambar, tabel dan skema atau diagram dan bentuk lain yang memberikan gambaran secara menyeluruh entitas dimaksud. Unsur-unsur model pengukuran kinerja pemerintah daerah yang akan diteliti meliputi pendekatan, kelembagaan, mekanisme, instrumen dan kerangka hukum.

Kinerja yang dimaksudkan dalam penelitian ini ialah menyangkut pencapaian atau hasil kerja dari kegiatan yang telah dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu. Pengukuran kinerja meliputi dimensi keuangan dan pajak daerah berupa sub sistem penerimaan dan pengeluaran (kas penerimaan dan belanja). Pengukuran kinerja organisasi dengan memakai variabel keuangan dan pajak ini lazim digunakan pada Dinas Pendapatan Daerah. Indikator keuangan dan pajak dapat dijelaskan sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 3.1.
Dimensi dan Indikator Untuk Mengukur
Kinerja Organisasi Perpajakan Daerah

Dimensi	Indikator
1. Kepemimpinan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya kebijakan pelayanan pajak yang baik 2. terdapatnya Praktek pelayanan berkualitas 3. Keterlibatan piminandalam Kultur organisasi pajak 4. Dibentuknya komite pelayanan pajak 5. Informasi Sasaran pelayanan pajak terhadap karyawan 6. Adanya SDM yang cukup untuk perbaikan kualitas pelayanan 7. Adanya pelatihan kualitas pelayanan pajak
2. Perencanaan Strategik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketersediaan sistem data informasi untuk penyusunan renstra 2. Adanya rencana operasional jangka pendek dan jangka panjang 3. Analisis data perencanaan strategis(SWOT) 4. Penggunaan data untuk pengembangan informasi pajak 5. Pengembangan kebijakan baru 6. Adanya Implikasi rencana kerja dan penerapan kebijakan baru
3. Kepuasan Pelanggan (Wajib Pajak)	<p>A. Mengetahui Pengetahuan WP</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Budaya membayar pajak a. Prasarana pendukung pelayanan, sistem dan SDM terampil b. Adanya data informasi untuk identifikasi setiap WP c. Kemampuan untuk menghitung WP Potensial <p>B. Tingkat kepuasan WP</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Terdapat kotak saran b. Adanya unit yang menangani komplain pajak c. Terdapat komitmen secara cepat untuk melayani keluhan pajak d. Adanya follow-up dari setiap keluhan WP e. Penggunaan hasil keluhan untuk tingatkan kualitas layanan
4. Pengelolaan Pengetahuan	<p>A. Pengelolaan Asset Pengetahuan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketersediaan Informasi untuk inovasi 2. Pembaharuan informasi dan perbaikan layanan pajak 3. Pengadaan Informasi dan Teknologi dan keamanan data (adanya email, website,telp,fax bebas biaya, jaringan/system) <p>B. Pengukuran kinerja yang baku dan standar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengukuran Biaya pemungutan pajak 2. Pengukuran kepatuhan pajak 4. Pengukuran kinerja pajak (TPI)
5. Sumber Daya Manusia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya sistem yang ketat untuk Penilaian Kerja Pegawai 2. Kemampuan untuk tingkatkan ketrampilan karyawan 3. Empowerman karyawan 4. Reward and Punishment 5. Sistem karir 6. Kesehatan dan keselamatan kerja
6. Management Proses	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prosedur pelayanan berkualitas (menit per pelayanan WP) 2. Adanya konsep intensifikasi-ekstensifikasi pajak yang jelas 3. Terdapat penciptaan kreatifitas pelayanan (program smile dsb) 4. Adanya sistem meminimalisasi biaya pungutan 5. Keterlibatan karyawan untuk berkreasi 6. Adanya dukungan pimpinan untuk setiap kreativitas karyawan
7. Finansial	<p>A. Hasil Penerimaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat Penerimaan Pajak (Tax Revenue) 2. Angka PDRB (Tax Efforts) 3. Angka APBD (Taxing Power) 4. Total Pendapatan Daerah (Tax Ratio) <p>B. Efektivitas Pajak</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Potensi Pajak Daerah 2. Jumlah WP aktif 3. Penetapan Nilai pajak terhutang 4. Metode Memungut Pajak 5. Pemeriksaan Pajak 6. Prosedur Pembukuan Pajak <p>C. Efisiensi Pajak</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Collection cost 2. Minimalisasi Biaya Administrasi

Sumber: RS Kaplan (BalanceScore Card), Heaphy & Gruska (Baldrige National Quality Program, 2006), pendapat dari beberapa ahli pajak dan dari Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta, 2007.

Secara spesifik indikator per jenis pajak seperti PKB, BBNKB, Pajak Hotel dan Pajak Restoran dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 3.2.
Dimensi dan Indikator 4 Jenis Pajak Daerah

No	Jenis Pajak	Indikator	No	Jenis Pajak	Indikator
1	PKB	1. Penerimaan Pajak (tax revenue)	2	BBNKB	1. Penerimaan BBNKB (tax revenue)
		2. Tarif Pajak (tax rate)			2. Tarif BBNKB (tax rate)
		3. Biaya Congesti (congesti cost)			3. DPP (Tax Base)
		4. Biaya spillover (Spillover cost)			4. Kepatuhan pajak (tax compliance)
		5. DPP (Tax Base)			5. Total Jumlah KB
		6. Sanksi Pajak			6. Harga rata-rata KB
		7. Kepatuhan pajak (tax compliance)			7. Laju Pertumbuhan jumlah KB
		8. Total Jumlah KB			8. Jumlah KB tidak Berjalan
		9. Harga rata-rata KB			9. Mutasi KB
		10. Laju Pertumbuhan jumlah KB			10. Sanksi Pajak
		11. Jumlah KB tidak Berjalan/Mati			
		12. Mutasi KB			
3	P HOTEL	1. Penerimaan Pajak Hotel	4	P RESTORAN	1. Penerimaan Pajak Restoran
		2. Tarif Existing Hotel			2. Tarif Existing Restoran
		3. Tarif Pajak Hotel			3. Tarif Pajak Restoran
		4. Efek Kenaikan Tarif Hotel			4. Efek Kenaikan Tarif Hotel
		5. Laju Inflasi Perhotelan			5. Okupansi Restoran, rumahmakan, kafe
		6. Pertambahan Jml pengunjung HB			6. Rasio Okupansi
		7. Okupansi Hotel Bintang			7. Rata-Rata operasi per tahun
		8. Kapasitas Maksimum Hotel bintang			8. Kepatuhan Pajak
		9. Laju PDRB Sektor Hotel			9. Laju PDRB Sektor Restoran
		10. Sanksi Pajak			10. Sanksi Pajak

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta, 2007.

3.6. Teknik Analisis Data

Untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama, maka data yang diperoleh dari studi dokumentasi digunakan untuk mendeskripsikan kinerja keuangan daerah, kinerja perpajakan dan kinerja dengan penilaian LAKIP. Kinerja keuangan daerah menjelaskan derajat desentralisasi fiskal yang diukur melalui pendapatan asli daerah, BPHBP dan sumbangan serta upaya fiskal (*tax effort*), sedangkan kinerja perpajakan diukur melalui *local taxing power*, *tax effort*, *tax performance index* dan *tax efficiency*. Adapun kinerja dengan penilaian LAKIP akan dianalisis dengan cara membandingkan angka target dengan realisasi penerimaan pajak. Analisis ini juga mencoba untuk menggambarkan *tax gap*. Sesuai dengan pendapat Turder¹⁶⁵ *tax gap* ini berupaya melihat potensi pajak daerah (*tax potential*) yang masih ada dan berapa hasil pajak yang telah diperoleh. Hasil analisis ini ditambah dengan masukan dari berbagai

¹⁶⁵ Eric Turder, *op.cit.*

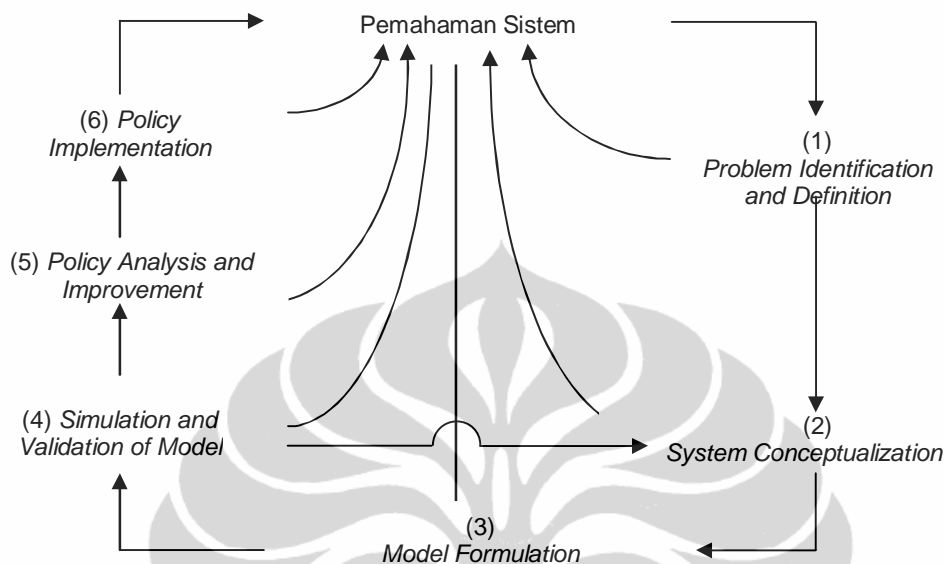
literatur dan dibuat model umum *causal loop* kinerja organisasi Dipenda (hipotetik I). Model hipotetik I diujikan untuk mendeskripsikan kinerja pajak. Uji pertama dari analisis ini menghasilkan *tax gap netto* berupa potensi pajak yang belum tergalai dari obyek pajak yang belum tersentuh (*nonfiling*), wajib pajak yang melakukan pengurangan laba (*underreporting*) dan wajib pajak yang berusaha untuk mengulur waktu pembayaran (*underpayment*).

Untuk menjawab pertanyaan kedua, maka digunakan teknik kuisioner. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui alternatif indikator pengukuran kinerja organisasi yang ikut mempengaruhi selain indikator keuangan dan pajak (*nonfinancial indicator*). Hasil kuisioner dianalisis dengan program SPSS (*statistical product and service solutions*) dengan metode *stepwise*, dengan maksud apakah enam dimensi seperti kepemimpinan, perencanaan strategik, sumber daya manusia, kepuasan pelanggan (wajib pajak), pengelolaan pengetahuan dan manajemen proses memiliki pengaruh yang berarti terhadap hasil kerja atau kinerja organisasi. Masukan dari analisis ini digunakan untuk membuat model generik (*causal loop*) kinerja organisasi (Hipotetik II). Dengan demikian teknik SPSS hanya digunakan untuk mengantarkan model generik ke diagram alir pada *system dynamics* yang akan digunakan untuk menganalisis pertanyaan ketiga.

Untuk menjawab pertanyaan ketiga, maka analisis data diarahkan pada bahasan dengan *systems thinking* dan *system dynamics*. Analisis menggunakan pendapat Sushil¹⁶⁶ yang secara umum menggambarkan tujuh langkah untuk menganalisis suatu masalah dengan *perspektif system dynamics* yaitu pemahaman sistem, identifikasi dan definisi masalah, konseptualisasi sistem, formulasi model, simulasi dan validasi model, analisis kebijakan dan perbaikan serta implementasi model. Seluruh langkah yang digunakan dapat terlihat pada gambar berikut ini.

¹⁶⁶ Sushil, 1993, *System Dynamics, A Practical Approach for Managerial Problems*, Willey Eastern Limited, New Dehli, hal. 32.

Gambar 3.1.
Metodologi System Dynamics



Sumber: Sushil (1993:31) dan Richardson & Pugh (1983 : 17)

a. Problem Identification and Definition

Pada fase pertama proses pembuatan model ini, terdapat beberapa aktivitas diantaranya mengetahui dan mendefinisikan permasalahan yang akan dikaji dan di analisis secara sistem. Pada tahap awal ini pengumpulan informasi historis sangat penting untuk menggambarkan perilaku persoalan. Pola historis akan menjadi *reference mode* yang diwakili oleh pola perilaku suatu kumpulan variabel yang mencakup beberapa aspek yang berhubungan dengan perilaku persoalan.

b. System Conceptualization

Tahap kedua dalam pembangunan model adalah menyusun unsur-unsur yang dianggap berpengaruh di dalam sistem. Pada tahap ini tercakup langkah-langkah untuk mengenali sistem (*system identification*) antara lain, penentuan batas sistem (*system boundary*), struktur umpan balik (*feedback structure*), struktur informasi (*information structure*), rancangan untuk menguji validasi model (*experiment design for validity*) dan rancangan untuk melakukan eksplorasi pengujian kebijakan (*experiment design for policy exploration*). Sistem dapat digambarkan dalam

beberapa cara dan yang paling lazim adalah dengan diagram *causal loop*, menentukan variabel tertentu terhadap waktu dan menggambarkan diagram alir.

Dalam melakukan identifikasi dan deskripsi tentang apa yang ada dalam *boundary* sistem, dilakukan dengan bantuan *sign diagraph* berupa penghubung dalam *causal loop* dan melambangkan arah *feedback*. *Sign diagraph* ini menyatakan bagaimana suatu elemen mempengaruhi dan berinteraksi dengan elemen lainnya. Ada dua umpan balik yang mungkin dijumpai dalam suatu sistem, yaitu umpan balik positif yang menghasilkan pola pertumbuhan dan lingkaran umpan balik negatif yang akan menghasilkan pola pencapaian tujuan (*goal seeking*). Gabungan lingkaran yang sejenis ataupun kombinasinya akan menghasilkan berbagai macam perilaku.

c. Model Formulation

Penggambaran model merupakan proses untuk mengubah konsep sistem yang telah disusun ke dalam bentuk persamaan atau bahasa komputer. Persamaan dimaksud dilambangkan dalam bahasa matematis.

d. Simulation and Validation of Model

Pada fase ini sejumlah pengujian akan dilakukan terhadap model guna mengevaluasi kualitas dan validitasnya. Pengujian tersebut beragam bentuknya, mulai dari memeriksa konsistensi logikanya, mencocokkan keluaran model dengan data yang berhasil dikumpulkan dalam suatu rangkaian waktu, hingga melakukan uji statistik berbagai parameter yang digunakan dalam simulasi. Jika ditemukan adanya perbedaan yang signifikan dengan pola rujukan (*reference mode*), maka struktur dan atau parameter model dapat ditinjau kembali atau dimodifikasi seperlunya. Jika tercapai kesesuaian antara struktur model dengan informasi teoritis dan empiris mengenai perilaku sistem tersebut, model dapat diterima sebagai suatu representasi yang valid mengenai sistem tersebut.

Hal ini senada dengan pendapat Coyle,¹⁶⁷ cara awal untuk mengamati dan memetakan permasalahan dalam suatu sistem dapat digunakan *soft systems*

¹⁶⁷ G. Coyle, 1999., *Qualitative Modeling in System Dynamics or What are the wise limits of quantification?* A Keynote Address to the Conference of the system Dynamics Society, Wellington, New Zealand, 8 Cleycourt Road, Chrivenham, Swindon, UK. hal. 16.

analysis. Metode ini biasa digunakan untuk perencanaan dan perubahan kebijakan yang telah berlaku dan akan berlaku. Sistem dinamis digunakan melakukan pengujian validasi dan simulasi terhadap skenario yang digunakan dalam kebijakan.

e. Policy Analysis and Improvement

Maksud utama pemodelan dan mempelajari sistem adalah untuk merancang kebijakan yang lebih baik yang dapat memperbaiki perilaku sistem. Rancangan kebijakan berdasarkan pemahaman yang diperoleh dari pemodelan. Kebijakan-kebijakan baru dirancang secara intuitif dan diuji melalui model yang dibuat.

f. Policy Implementation

Model *system dynamics* dapat digunakan untuk mempelajari dinamika implementasi kebijakan-kebijakan baru. Kunci utama keberhasilan implementasi adalah keterlibatan pemilik sistem di semua tahap pengembangan model dan analisis sehingga mempermudah menyakinkan validitas dan kegunaan model.

Untuk melakukan perubahan perilaku dunia nyata melalui suatu model simulasi menurut Tasrif (2004) dapat dilakukan dengan cara; a). mengubah parameter, atau b). mengubah strukturnya. Perubahan parameter ialah dimana parameter-parameter kebijakan yang sensitif dalam suatu model mengindikasikan titik-titik pengungkit (*leverage points*) dalam sistem nyata, tempat suatu perubahan dapat dilakukan dalam sistem nyata yang akan mengubah (memperbaiki) perilaku sistem. Perubahan struktur (kaidah keputusan) adalah perubahan struktur dalam model (menambah dan atau mengurangi lingkaran umpan balik atau *feedback loop*) yang sensitif mengindikasikan adanya perubahan kaidah keputusan (*decision rule*), sebagai bentuk yang baru dalam memanipulasi informasi untuk membuat suatu keputusan dalam sistem nyata yang akan memperbaiki perilaku sistem.

Alat yang digunakan dalam melakukan simulasi model yang dibuat dapat dilakukan dengan menggunakan perangkat komputer dengan *software Powersim Constructor 2.5*. Penggunaan alat bantu *software* dimaksudkan untuk melacak kebijakan-kebijakan yang dapat memberikan efek perubahan perilaku sistem sesuai dengan yang diinginkan yaitu memperbaiki perilaku sistem yang tidak diinginkan atau mewujudkan perilaku sistem yang diinginkan.

3.7. Pemodelan *System Dynamics*

Secara sederhana berpikir adalah daya kerja otak untuk mengetahui sesuatu yang belum diketahui. Apabila hal ini menekankan keseluruhan rangkaian bagian secara terpadu maka disebut berpikir sistemik. Syarat awal untuk memulai berpikir sistemik adalah adanya kesadaran untuk menghormati dan memikirkan suatu kejadian sebagai sebuah sistem. Pengertian sistem adalah keseluruhan saling pengaruh antar unsur dari sebuah obyek dalam batas lingkungan tertentu yang bekerja mencapai tujuan. Untuk memudahkan jalan berpikir dalam *systems thinking*, penetapan tujuan dari sistem dinyatakan dalam bentuk yang lebih nyata yaitu kinerja sistem yang teramati sebagai capaian hasil kerja dari sistem. Kinerja sistem yang teramati adalah muara dari rangkaian kejadian dalam sistem, baik sistem fisik maupun non fisik. Ringkasnya kinerja sistem berkaitan dengan kerja dari keseluruhan unsur sistem yang saling mempengaruhi dalam batas dengan lingkungan tertentu.¹⁶⁸

Metode *system dynamics* merupakan salah satu metode pemodelan kebijakan terutama dalam hal peningkatan pemahaman tentang bagaimana (*how*) dan mengapa (*why*) gejala dinamis suatu sistem terjadi. Jay. W. Forrester, yang pertama kali memperkenalkan *System Dynamics* menjelaskan bahwa metode ini erat hubungannya dengan pertanyaan-pertanyaan tentang tendensi-tendensi dinamik sistem yang kompleks, yaitu pola-pola tingkah laku yang dibangkitkan oleh sistem itu dengan bertambahnya waktu. Penggunaan *system dynamics* lebih ditekankan kepada tujuan peningkatan pemahaman tentang bagaimana tingkah laku muncul dari struktur kebijaksanaan dalam sistem. Warren mencoba untuk menggambarkan bahwa dalam proses berpikir sistem perlu dilakukan pemetaan kejadian sistemik dengan menjawab pertanyaan mengapa (*why*)¹⁶⁹, yaitu mengapa (*why*) itu dapat menghasilkan peta rumit dan adakalanya sulit dimengerti.

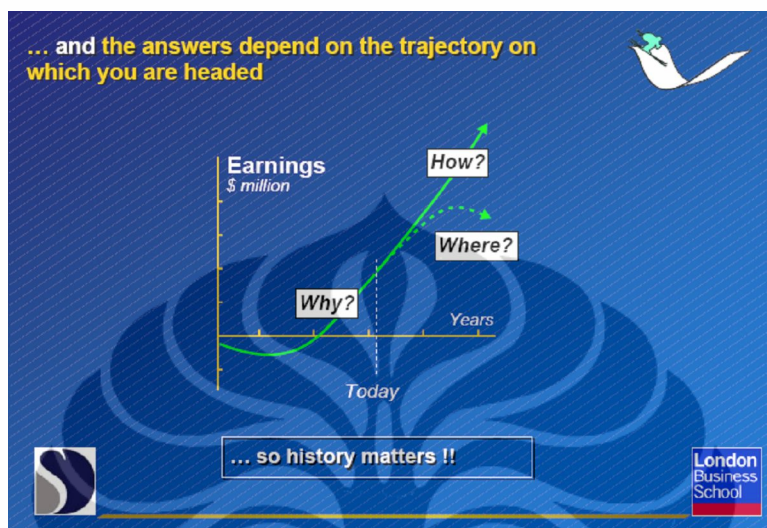
Gambar dibawah ini dikutip dari presentasi Warren yang berupaya menjelaskan kondisi yang harus dijawab oleh *systems thinking* dimaksud.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Erman Aminullah, 2004, Berpikir Sistemik, Untuk Pembuatan Kebijakan Publik, Bisnis dan Ekonomi, Penerbit PPM Jakarta, hal. 2.

¹⁶⁹ Muhammad Tasrif, 2006, Analisis Kebijakan Menggunakan Model *System Dynamics*, Program Magister Studi Pembangunan, Institut Teknologi Bandung, Bandung, hal. 7.

¹⁷⁰ Kim Warren, 2001, *op.cit*, hal .6.

Gambar 3.2.
KONDISI YANG HARUS DIJAWAB
OLEH SYSTEM THINKING



Sumber : London Business School, 2003.

Menurut Warren kerumitan terjadi karena banyak rincian unsur dan hubungan yang saling mempengaruhi. Namun bila kerumitan tidak dapat ditangani maka hal itu berlawanan dengan maksud berpikir sistemik, yaitu menyederhanakan kerumitan tanpa kehilangan inti dari sistem. Agar berpikir sistemik tidak terjebak ke dalam suatu kerumitan yang tidak dapat ditangani perlu diperhatikan enam langkah untuk pemecahan masalah:¹⁷¹

- a. Pengungkapan kejadian nyata,
- b. Penentuan kejadian yang diinginkan,
- c. Penetapan kesenjangan,
- d. Pembuatan analisis,
- e. Penyusunan kebijakan,
- f. Memperkirakan dampak.

Adapun kerumitan yang dimaksudkan sebelumnya dalam berpikir sistemik, memerlukan alat (*tools*) untuk pemecahan masalah, terutama untuk melakukan

¹⁷¹ Erman Aminullah, *op.cit*, hal. 6.

validasi terhadap model dengan menggunakan metode dinamika sistem.¹⁷² Dalam hal ini, terdapat pengujian yang berpasangan antara *systems thinking* yang menghasilkan *causal loop* diagram dengan validasi *System Dynamics*. Dalam hal pengukuran kinerja organisasi sesuai dengan pemikiran Simon, Hatch dan Mayer bahwa untuk mengukur kinerja organisasi peran *systems thinking* dimaksudkan untuk mengurangi adanya perilaku keterbatasan rasional yang dimiliki manusia sebagai suatu entitas yang memelihara keberadaan dan fungsinya melalui interaksi bagian-bagiannya.

Proses berpikir sistemik dengan penerapan enam langkah ini secara berurut menghasilkan peta (model) pikiran sistemik yang menyeluruh dan terpadu. Dalam pendekatan *systems thinking* dikenal adanya paradigma yang menyatakan bahwa suatu perubahan (perilaku atau dinamika) dimunculkan oleh suatu struktur yaitu unsur-unsur pembentuk yang saling bergantung (interdependensi). Struktur dari fenomena sosial itu terdiri atas a). struktur fisik, dan b). struktur pembuatan keputusan. Struktur fisik dibentuk oleh akumulasi (*stock*) dan jaringan aliran orang, barang, energi dan bahan. Struktur pembuatan keputusan dibentuk oleh akumulasi dan jaringan aliran informasi yang digunakan oleh aktor-aktor berupa manusia dalam sistem yang menggambarkan kaidah-kaidah proses pembuatan keputusannya.

Logikanya menurut *systems thinking*, perilaku atau dinamika itu membentuk struktur dimana unsur-unsur pembentuknya saling bergantung. Dalam hal ini tidak hanya unsur-unsur pembentuk belaka, tetapi terdapat adanya pola keterkaitan antar unsur. Pola ini meliputi empat hal yaitu:

- a. *Feed back (causal loop)*
- b. *Stock (level) dan flow (rate)*
- c. *Delay*
- d. *Nonlinearity*

Menurut Senge¹⁷³ esensi *systems thinking* memperlihatkan hubungan saling bergantung atau mempengaruhi dan dapat saling mempengaruhi (*feed back*), bukan hubungan sebab akibat searah. *Systems thinking* juga melihat adanya proses-proses perubahan dan berkelanjutan (*on going processes*) dan bukan potret-potret sesaat.

¹⁷² J Mingers and A. Gill, dalam Endang Wirjatmi Trilestari, 2004, Disertasi: Model Kinerja Pelayanan Publik Dengan Pendekatan *Systems thinking* dan *System Dynamics*. hal. 80.

¹⁷³ Peter Senge, 1990, *The Fifth Discipline Field Book*. New York, Doubleday. hal. 143.

Metode *system dynamics* dianggap suatu metode yang mampu untuk memahami masalah yang kompleks. Unsur-unsur diagram *system dynamics* adalah umpan balik (*feed back*), akumulasi dari *stock* dan *flow* serta waktu tunda (*delays*). Untuk menggambarkan penggunaan dinamika sistem, misalnya seseorang membayangkan suatu organisasi untuk merencanakan dan memperkenalkan produk yang tahan lama, baru dan inovatif, karena itu organisasi perlu memahami dinamika pasar dalam rangka mendisain rencana pemasaran dan rencana produksi.¹⁷⁴

a. **Causal Loop**

Sebagai suatu sistem, *system dynamics* menggambarkan elemen-elemen yang ada dalam sistem tersebut saling berinteraksi dalam suatu umpan balik (*causal loop*) dan selanjutnya akan menghasilkan perilaku tertentu. *Causal loop* dikembangkan dalam suatu diagram dari proses *feed back*.¹⁷⁵ Dengan kata lain suatu *causal loop* merupakan visualisasi yang direpresentasikan dari *feed back loop* sebuah sistem. Jadi karakteristik *system dynamics* terletak pada *feedback*. Menurut Sterman diagram *causal loop* dapat dipakai dalam berbagai situasi dan kondisi, karena *causal loop* dapat mempresentasikan keterkaitan antar unsur-unsur pembentuk dan proses *feedback*. Dalam analisis *system dynamics* paling sedikit terdapat empat pola keterkaitan yaitu *close loop*, *feedback loops*, *variabel stock (state)* dan *flows (rate)*.

Pengertian *close loop* dimana sistem yang dijadikan model haruslah sistem tertutup, walaupun sistem tidak sungguh-sungguh tertutup karena *feedback loop* tidak dapat melintasi batasan sistem. Namun dalam hal ini sistem dipertimbangkan sebagai sistem tertutup, sedangkan pengertian *feedback loops* ialah terdapat dua umpan balik dalam sistem, yaitu positif dan negatif. Umpan balik positif diartikan sebagai naik atau turunnya penyebab yang mengakibatkan naik turunnya akibat yang ditimbulkan.

b. **State (Level/Stock/recources) and Rate (flow)**

Variabel *state* adalah kondisi atau akumulasi dari sistem pada waktu tertentu, sedangkan *rate* merupakan aliran yang mengatur kuantitas dalam *state*. *Rate* juga berfungsi mengontrol kebijakan. Dengan kata lain sistem hanya dapat dikontrol oleh

¹⁷⁴ John D. Sterman, (2001). *System dynamics modeling: Tools for learning in a complex world*. California management review 43 (1): 8-25.

¹⁷⁵ John D Sterman, 2000, *Business Dynamics, Systems thinking and Modeling for a Complex World*, Massachusetts Institute of Technology , Sloan School of Management, Irwin MacGraw-Hill, hal. 163.

rate. Istilah *state* sinonim dengan *stock*, *level* atau *recouces* dalam variabel kinerja. Istilah *recources* sering dipakai oleh Warren dalam mempresentasikan kinerja suatu organisasi dalam konteks *System Dynamics*. Contoh-contoh *recources* menurut Warren adalah *loyal consumers*, *stores* dan staf.¹⁷⁶

Stock menyatakan kondisi sistem pada setiap saat. Dalam kerekayasaan, *stock* sistem lebih dikenal dengan istilah **state**. *Stock* merupakan akumulasi di dalam sistem sedangkan istilah variabel *rate* merupakan suatu struktur kebijakan yang menjelaskan mengapa dan bagaimana suatu keputusan dibuat berdasarkan informasi yang tersedia di dalam sistem. *Rate/flow* adalah satu-satunya variabel dalam model yang dapat mempengaruhi *stock*.

Selanjutnya interaksi di dalam struktur ini diterjemahkan ke dalam model-model matematis yang disimulasikan dengan bantuan komputer untuk mendapatkan perilaku historisnya. Kemudian dilanjutkan dengan eksperimen terkontrol mengenai keadaan sistem tadi dalam sebuah laboratorium. Dalam eksperimen diuji berbagai skenario kebijakan yang akan diterapkan pada suatu sistem sehingga dapat digunakan gambaran perilaku dan kinerja sistem tersebut. Dalam sistem dinamis hubungan antar variabel terlihat pada simbol-simbol diagram dengan menggunakan program komputer *powersim*.

Pembuatan model sistem dinamik memerlukan tahapan-tahapan sebagai berikut; 1). mendisain konsep *causal loop* ke dalam model generik, 2). membuat model secara verbal dengan menggunakan narasi secara kualitatif, 3). membuat model diagram arus ke dalam simbol-simbol *powersim*, 4). membuat model matematis secara otomatis dengan menggunakan bahasa *powersim*.

c. Simulasi

Simulasi adalah suatu metode yang digunakan untuk mempelajari dinamika suatu fenomena. Fenomena itu telah diketahui strukturnya misalnya berupa kumpulan unit, unsur bagian komponen atau elemen yang beroperasi dalam beberapa cara yang saling berhubungan. Simulasi memberikan suatu gambaran perilaku fenomena (sistem) dalam perkembangannya sejalan dengan bertambahnya waktu. Simulasi menghasilkan pertunjukan bahwa perilaku sistem mempunyai pertumbuhan misalnya

¹⁷⁶ Kim Warren, 2001, *op.cit*, hal .16.

pertama kali menaik seperti kurva S (*sigmoid*), dimana peningkatan itu sangat melambat pada awalnya, kemudian pertumbuhan bersifat eksponen untuk suatu periode dan diakhiri oleh kejenuhan.¹⁷⁷ Struktur kurva S terdiri atas sebuah *positive feedback* yang bergandengan dengan *negative feedback*. Dalam perjalanannya terjadi pergeseran pengaruh dari perilaku *positive feedback* ke perilaku *negative feedback*.¹⁷⁸

3.7.1. Prinsip-prinsip Model *Dynamics*

Forrester menjelaskan bahwa agar setiap persoalan dapat dengan tepat dimodelkan dengan metodologi *system dynamics* maka masalah dimaksud harus mempunyai sifat dinamis (berubah setiap waktu) dan struktur fenomenanya mengandung paling sedikit satu struktur umpan balik (*feedback structure*). Bisa jadi bahwa dalam membuat model terjadi kesalahan. Agar di dalam membuat model *dynamics* tidak mengalami kesalahan, maka Sterman menjelaskan prinsip-prinsipnya sebagai berikut:

- 1). Keadaan yang diinginkan dan keadaan yang sebenarnya terjadi harus dibedakan di dalam model.
- 2). Adanya struktur *stock* dan *flow* dalam kehidupan nyata harus dapat direpresentasikan di dalam model.
- 3). Aliran-aliran (*flow*) yang berlainan secara konseptual di dalam model harus dibedakan.
- 4). Hanya informasi yang benar-benar tersedia bagi aktor-aktor di dalam sistem yang harus digunakan dalam permodelan keputusannya.
- 5). Struktur kaidah pembuatan keputusan di dalam model haruslah sesuai dengan praktek-praktek manejerial.
- 6). Model haruslah *robust* (dapat bertahan) dalam kondisi ekstrim.

System dynamics dianggap suatu metode simulasi yang mampu untuk memahami masalah yang kompleks. Unsur-Unsur diagram *system dynamics* adalah umpan balik (*feed back*), akumulasi dari *stock* dan *flow* serta waktu tunda (*delays*). Untuk menggambarkan penggunaan dinamika sistem, misalnya seseorang

¹⁷⁷ John D. Sterman, 2001, *op.cit.*, hal. 10.

¹⁷⁸ Muhammad Tasrif, *op.cit.*, hal. 9.

membayangkan suatu organisasi untuk merencanakan dan memperkenalkan produk yang tahan lama, baru dan inovatif, karena itu organisasi perlu memahami dinamika pasar dalam rangka mendisain rencana pemasaran dan rencana produksi.¹⁷⁹

3.7.2. Membangun Model

Menurut Tasrif¹⁸⁰, suatu model dikatakan sah bila model tersebut sesuai dengan kenyataan empirik yang ada. Hal ini dapat dicapai apabila pemodelan tersebut sesuai dengan metode ilmiah. Sesuai dengan karakteristik dinamis sistem-sistem sosial, setidaknya diperlukan suatu pengungkapan kerangka sentral struktur pembuatan keputusan yang esensial. Untuk itu harus dapat dibuat pendekatan tentang kebijakan pengendalian (*controlling policy*) pada setiap titik keputusan yang penting dalam sistem. Tasrif mengemukakan bahwa pemahaman kebijakan dapat dikerjakan dengan sempurna jika peneliti:

1. Memiliki suatu konsep yang memadai dan tepat tentang apakah suatu keputusan itu dan pentingnya suatu kebijakan yang dapat menjelaskan proses keputusan;
2. Memiliki suatu struktur yang memadai yang menghubungkan status (keadaan) sistem terhadap kebijakan, keputusan-keputusan dan tindakan;
3. Disadari bahwa proses tersebut mengalami gangguan (*noise*) dan tidak akan mendapatkan dan memerlukan pengungkapan (*representasi*) pembuatan keputusan (*decision making*) yang sangat teliti;
4. Memanfaatkan sebaik-baiknya keunggulan dan kelebihan pengalaman dan informasi deskriptif yang luas yang boleh jadi mengandung 98% informasi yang esensial dalam pembuatan keputusan. Dua persen sisanya berasal dari data statistik dan numerik yang formal;
5. Menyadari bahwa suatu pernyataan kuantitatif kebijakan yang formal tidaklah membawa implikasi adanya suatu ketelitian yang mutlak. Kita dapat membuat pernyataan kuantitatif formal yang berhubungan dengan setiap pernyataan yang dapat diungkapkan melalui suatu bahasa yang dimengerti. Ketelitian deskriptif yang relatif sedikit tidak menghambat pengkuantifikasian ide-ide tentang suatu kebijakan keputusan (*decision policy*). Pemberian suatu bilangan/angka tidaklah menaikkan tingkat akurasi/ketepatan pernyataan yang sebenarnya. Pendapat umum yang mengatakan bahwa seseorang tidak dapat mengkuantifikasikan suatu aturan keputusan (*decision rule*).

¹⁷⁹ John D Sterman, *op.cit*, hal. 25.

¹⁸⁰ Muhammad Tasrif, *op.cit*, hal. 6.

Tasrif¹⁸¹ menambahkan model yang memenuhi syarat dan mampu dijadikan sarana analisis untuk merumuskan kebijakan haruslah merupakan suatu wahana untuk menemukan jalan dan cara intervensi yang efektif dalam suatu sistem (fenomena). Melalui jalan dan cara intervensi inilah perilaku sistem yang diinginkan dapat diperoleh dan perilaku sistem yang tidak diinginkan dapat dihindari. Dengan demikian model yang dibentuk untuk tujuan seperti di atas haruslah memenuhi syarat-syarat yaitu, a). adanya elemen-elemen yang dinamis. Elemen-elemen ini merupakan efek dari suatu intervensi (kebijakan) yang digambarkan dalam bentuk perilaku dan merupakan suatu kejadian berikutnya, b). mampu mensimulasikan bermacam intervensi dan dapat memunculkan perilaku sistem karena adanya intervensi tersebut; c). memungkinkan mensimulasikan suatu intervensi yang efeknya dapat berbeda secara dramatik dalam jangka pendek dan jangka panjang (kompleksitas dinamik); d). perilaku sistem di atas dapat merupakan perilaku yang pernah dialami dan teramati (historis) ataupun perilaku yang belum pernah teramati (pernah dialami tetapi tidak teramati atau belum pernah dialami tetapi kemungkinan besar terjadi); dan e). mampu menjelaskan mengapa suatu perilaku tertentu (transisi yang sukar misalnya) dapat terjadi.

Burger¹⁸² menambahkan bahwa dalam hubungannya dengan validitas model, suatu model haruslah sesuai dengan realitas empirik yang ada. Model merupakan hasil dari suatu upaya untuk membuat tiruan kenyataan tersebut dan upaya pemodelan haruslah memenuhi dan sesuai dengan metode ilmiah. Saeed (1984) telah melukiskan metode ilmiah ini berdasarkan kepada konsep penyangkalan (*refutation*) Popper (1969) dan metode ini mensyaratkan bahwa suatu model haruslah mempunyai banyak titik kontak (*points of contact*) dengan kenyataan (*reality*) dan perbandingan yang berulang kali dengan dunia nyata (*real world*) melalui titik-titik kontak tersebut haruslah membuat model menjadi *robust*.

Metodologi *system dynamics* merupakan model matematik kausal dimana pengungkapan hubungan kausal dalam bentuk ekspresi matematik didasari oleh dalil hubungan kausal yang terdapat dalam fenomena yang diteliti. Model yang dikembangkan merupakan suatu model yang dapat menjelaskan secara kausal

¹⁸¹ *Ibid*, hal. 1-5.

¹⁸² Burger dalam Tasrif, *Ibid*, hal.3.

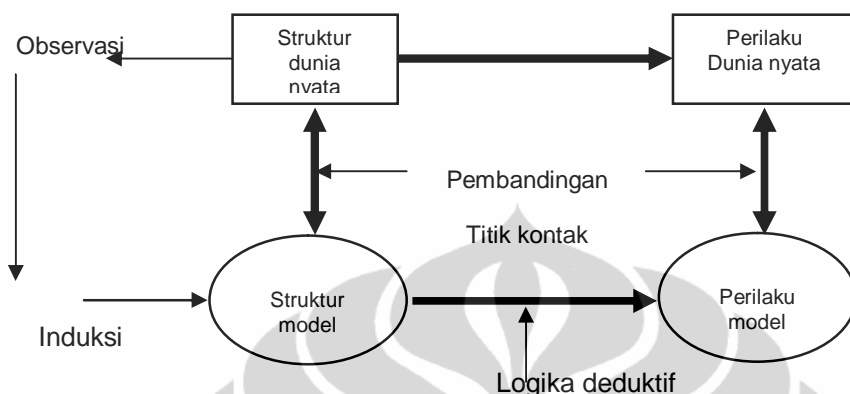
bagaimana suatu proses pengambilan keputusan itu diambil. Selain itu didasarkan atas pertimbangan bahwa metode ini mampu merepresentasikan keterkaitan dan saling ketergantungan antar variabel yang dikaji dan mampu pula menggambarkan interaksi dari masing-masing bagian sistem serta mensimulasikan perilaku sistem apabila dilakukan intervensi terhadap sistem. Untuk menguji keabsahan model dilakukan pengujian dengan membandingkan model kondisi nyata dengan data empiris.

Di dalam *system dynamics* lingkaran umpan balik menyatakan hubungan sebab akibat dari variabel-variabel yang diamati. Hubungan ditandai dengan tanda dan arah. Arah panah (\rightarrow) menunjukkan variabel sebab, sedangkan tanda (+) atau (-) menunjukkan pengaruh pada variabel akibat. Berdasarkan tanda dan arah panah, maka terdapat dua macam lingkaran umpan balik yaitu lingkaran umpan balik positif untuk sistem umpan balik positif dan lingkaran balik negatif untuk sistem umpan balik negatif. Sistem pada lingkaran umpan balik positif bersifat divergen yaitu adanya suatu proses pertumbuhan yang berkesinambungan yang akan menghasilkan pertumbuhan eksponensial. Sistem pada lingkaran umpan balik negatif berusaha mencapai suatu tujuan. Keluaran (*output*) akan mempengaruhi kembali masukan (*input*) jika tujuan belum tercapai. Hasil kerja pada sistem umpan balik negatif meliputi penyesuaian dan keseimbangan.

Dengan demikian metode *system dynamics* mensyaratkan bahwa suatu model haruslah mempunyai banyak titik kontak (*points of contact*) dengan kenyataan (*reality*) dan membandingkan secara berulang kali dengan dunia nyata (*real world*) melalui titik-titik kontak tersebut dan hendaknya membuat model menjadi semakin *robust*. Kemudian barulah model itu dapat dijadikan sebagai suatu dasar untuk memahami dunia nyata dan untuk merancang kebijakan-kebijakan yang dapat mengubah dunia nyata tersebut. Langkah-langkah yang terdapat dalam proses tersebut dilukiskan dalam Gambar berikut ini ¹⁸³:

¹⁸³ Rislina F. Sitompul, 1998, *Perancangan Model Pengembangan Masyarakat Pedesaan dengan Pendekatan Lintas Sektoral (Kasus: Pengembangan Masyarakat Pedesaan di Lembah Baliem, Wamena, Jayawijaya)*, Laporan Riset Unggulan IV Bidang Sosial Ekonomi Budaya, Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi, DRN, Jakarta, hal. 45.

Gambar 3.3.
Prosedur ilmiah pemodelan kebijakan
 (Sumber: Sitompul, 1998 : 45)



Usaha pertama dari penyelidikan ilmiah adalah upaya untuk memahami bagaimana suatu perilaku dunia nyata muncul dari strukturnya. Dalam hal ini tidak ada cara langsung yang dapat digunakan untuk mengetahuinya, suatu model yang mewakili struktur dunia nyata itu harus dikonstruksikan dan perilakunya kemudian diperoleh melalui logika deduktif. Struktur model ini didapat melalui suatu proses induksi yang didasarkan kepada pengetahuan empirik tentang dunia nyata tersebut. Menurut Kemeny¹⁸⁴ bahwa pembandingan berupa struktur dan perilaku model dengan struktur dan perilaku dunia nyata akan menegakkan kepercayaan dalam model yang pada gilirannya kepercayaan itu akan menjadi dasar kesahihan model tersebut.

Perumusan kebijakan yang berhubungan dengan fenomena sosial menyangkut pemahaman tentang fenomena-fenomena yang muncul dari interaksi banyak sektor seperti ekonomi, keuangan dan perpajakan dengan struktur yang dinamis. Struktur interaksi tersebut terdiri atas struktur fisik dan struktur pengambilan keputusan (*decision-making structure*) bermacam aktor di dalam sistem. Struktur fisik misalnya terdiri dari *stock* dan *flow* berupa aliran orang, barang, energi dan uang, sedangkan struktur pengambilan keputusan merupakan kaidah-kaidah pembuatan keputusan dan sumber informasi yang digunakan untuk pembuatan keputusan itu. Oleh karena itu, model untuk analisis kebijakan dalam kasus interaksi ekonomi,

¹⁸⁴ Kemeny (1959) dalam Tasrif, *Ibid*, hal. 4.

keuangan dan perpajakan haruslah merupakan suatu model dinamik dan mampu merepresentasikan secara relatif dan rinci, hubungan fisik dan teknik dan proses-proses pengambilan keputusan yang digunakan oleh aktor-aktor di dalam sistem.

Dalam hubungannya dengan pembentukan struktur model yang ilmiah, model yang dibangun melalui analisis struktural dan berdasarkan pendekatan *systems thinking* dimungkinkan untuk mempunyai titik kontak yang banyak. Dalam paradigma *systems thinking* struktur fisik ataupun struktur pengambilan keputusan diyakini dibangun oleh unsur-unsur yang saling-bergantung dan membentuk suatu lingkaran tertutup (*closed-loop* atau *feedback loop*). Unsur-unsur dalam lingkaran umpan-balik itu dapat berbentuk materi atau informasi dan dapat bersifat sebagai stok atau aliran. Dalam aliran ini dapat terjadi bias, distorsi, kelambatan, penguatan atau peredaman dimana hubungan yang terjadi antar unsur-unsur itu dapat linier maupun non-linier.

BAB IV
KINERJA ORGANISASI
DINAS PENDAPATAN DAERAH PROPINSI DKI JAKARTA

4.1. Gambaran Kinerja Organisasi Dipenda berdasarkan LAKIP

Berdasarkan telaah pada LAKIP Dinas Pendapatan Daerah diperoleh gambaran bahwa organisasi Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta merupakan salah satu unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang Pendapatan Daerah yang dipimpin oleh Seseorang Kepala Dinas yang bertanggung jawab kepada Gubernur Propinsi DKI Jakarta melalui Sekretaris Daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikoordinasikan oleh Asisten Keuangan. Lebih lengkapnya kedudukan Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta adalah sebagai berikut: a) Dinas Pendapatan Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah dibidang pemungutan pendapatan Daerah, b) Dinas Pendapatan Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Gubernur Kepala Daerah, c) Dinas Pendapatan Daerah dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah koordinasi Administratif Sekretariat Wilayah/Daerah, d) Kepala Dinas dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah.

Dalam menjalankan sebagian rumah tangga daerah di bidang Pendapatan Daerah, maka Dinas Pendapatan Daerah mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan rumah tangga Daerah dalam bidang pemungutan pendapatan Daerah dan mengadakan koordinasi dengan instansi lain dalam perencanaan, pelaksanaan serta pengendalian pemungutan pendapatan daerah, sedangkan fungsinya ialah a). menyusun program kerja dan rencana kegiatan, b). pengendalian, penelitian, pengkajian dan pengembangan pendapatan daerah, c). evaluasi, pemantauan dan pengendalian pelaksanaan kebijaksanaan pemungutan pendapatan daerah, d). Pendataan dan pemeriksaan subyek dan obyek pajak daerah, e). pengawasan dan pengendalian subyek dan obyek pajak daerah, f). Pelaksanaan perhitungan, penetapan pajak dan retribusi daerah yang terutang, g). Penatausahaan penetapan pajak dan retribusi daerah, h). Penagihan piutang pendapatan daerah, restitusi, pemindah bukuan, rekonsiliasi pajak dan retribusi daerah, i). penelitian dan pertimbangan keberatan, j). koordinasi pemungutan pendapatan daerah, k).

pengendalian kebutuhan benda-benda berharga, l). koordinasi pemungutan penerimaan bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak, m). evaluasi, pemantauan dan pengendalian pungutan bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak, n). penyuluhan pemungutan pendapatan daerah, o). bimbingan dan pembinaan teknis dibidang pemungutan, p). perumusan kebijaksanaan dibidang pendapatan daerah, q). penerbitan izin penyelenggaraan reklame, izin penjualan minuman keras dan minuman lainnya, r). penyelenggaraan ketatausahaan Dinas Pendapatan Daerah.

Untuk menjalankan tugas dan fungsinya saat sekarang ini maka dibangunlah struktur organisasi Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta, struktur Organisasi Dipenda DKI Jakarta terdiri dari a) Kepala Dinas, b). Wakil Kepala Dinas, c). Bagian Tata Usaha; Bagian Tata Usaha mempunyai tugas menyelenggarakan urusan ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, perlengkapan dan penyusunan program serta kerumahtanggaan, d). Subdinas Perencanaan dan Pengembangan Pendapatan Daerah; mempunyai tugas menyusun rencana penerimaan daerah dan rencana strategi, program kerja dan rencana kegiatan, merumuskan standar kinerja dan standar sarana administrasi pungutan Dipenda serta melaksanakan penelitian pengembangan potensi dan sistem pemungutan pendapatan daerah, e). Subdinas Peraturan Pendapatan Daerah dan Penyuluhan; mempunyai tugas melaksanakan inventarisasi dan dokumentasi, evaluasi dan pengkajian, serta perumusan produk peraturan perundang-undangan pendapatan daerah dan yang berkaitan pemrosesan penyelesaian keberatan, banding dan gugatan pajak daerah dan retribusi daerah, serta melakukan penyuluhan dan pemberian izin tertentu. f). Subdinas Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Bukan Pajak; mempunyai tugas melaksanakan pengendalian dan koordinasi penerimaan bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak dan pendapatan lain-lain dari pemerintah pusat, g). Subdinas Pengendalian; mempunyai tugas melaksanakan pengendalian terhadap pelaksanaan rencana strategi, program kerja dan rencana kegiatan, rencana penerimaan pendapatan daerah, rencana anggaran belanja Dinas Pendapatan Daerah, dan kegiatan pemungutan pendapatan asli daerah dan dana perimbangan serta melakukan analisis dan evaluasi laporan akuntabilitas kinerja serta mengkoordinasikan tindak lanjut hasil pemeriksaan, h). Subdinas Pemeriksaan Pendapatan Daerah; mempunyai tugas melaksanakan pemeriksaan dan pengawasan terhadap objek dan subjek pajak serta melakukan koordinasi dengan

instansi terkait dalam rangka penyidikan dan penertiban objek dan subjek pendapatan daerah, i). Subdinas Informasi Pendapatan Daerah; mempunyai tugas mengkoordinasikan, membangun dan mengembangkan sistem basis data objek, subjek dan potensi pajak daerah, sistem otomatisasi komputerisasi pemungutan pajak daerah dan sistem informasi manajemen pajak daerah serta menyajikan dan mendistribusikan data informasi pajak daerah, j). Suku Dinas Pendapatan Daerah; mempunyai tugas menyusun program kerja dan rencana kegiatan, melaksanakan pemungutan pajak daerah, menerbitkan izin tertentu, melaksanakan penegakkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah serta melaksanakan koordinasi pemungutan pendapatan daerah dengan instansi terkait, k). Seksi Dinas Pendapatan Daerah Kecamatan mempunyai tugas (1). Menyusun program kerja dan rencana kegiatan seksi Dinas Pendapatan Daerah Kecamatan, (2). Melakukan pendataan dan pemeriksaan pajak daerah, (3). Menetapkan dan menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD), (4). Menerbitkan surat izin reklame sesuai dengan kewenangan, (5). Menatausahakan berkas wajib pajak, (6). Melegalisasi tanda masuk/karcis hiburan, bon bill penjualan dan dokumen lainnya yang dipersamakan, (7). Menyusun daftar subjek dan objek pendapatan daerah, (8). Menatausahakan dan menyusun daftar penerimaan pendapatan daerah, (9). Melaksanakan penagihan pasif terhadap tunggakan pajak daerah, (10). Menyusun daftar penetapan, pembayaran dan tunggakan pajak daerah, (11). Melakukan koordinasi dengan instansi terkait dalam rangka pemungutan dan penertiban pajak daerah, (12). Membuat Laporan secara berkala semua kegiatan pada Seksi Dinas Pendapatan Daerah Kecamatan, sedangkan Kelompok Jabatan Fungsional mempunyai tugas melaksanakan dalam menunjang tugas dan fungsi Dinas Pendapatan Daerah sesuai dengan keahlian dan kebutuhan.

Dilihat dari strategi yang akan dicapai oleh organisasi maka terdapat empat strategi penting yang harus dilaksanakan yaitu a) Penyempurnaan Basis Data, b) Penyederhanaan persyaratan pemungutan, c) Perbaikan prosedur administrasi pemungutan, serta d) Peningkatan pengawasan pemungutan. Adapun kegiatan organisasi Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta difokuskan pada empat hal pula, yaitu a) Optimalisasi *tax system* yang akan dicapai melalui kebijakan perpajakan, administrasi perpajakan dan peraturan Perpajakan yang baik, b) Pengembangan Sistem Informasi, Pengembangan Sumber Daya Manusia, Pengembangan Organisasi

dan Manajemen, Pengembangan Sarana dan Prasarana, Pengembangan Partisipasi masyarakat serta pola hubungan kerja dan instansi terkait.

Dasar dan Tujuan Pengukuran Kinerja Dinas Pendapatan Daerah

Pada saat ini indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah mengacu kepada LAKIP. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah berpedoman pada Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999. Sistem tersebut merupakan suatu tatanan, instrumen dan metode pertanggung jawaban. Hal yang melatarbelakangi terbitnya Inpres ini adalah pasal 3 Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang berisi asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi azas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas dan asas akuntabilitas. Dalam undang-undang tersebut ditekankan adanya perhatian terhadap kepentingan umum yang lebih besar, bahkan penjelasan itu mempertegas maksud dari akuntabilitas Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 ini lalu direalisir dengan surat Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Tujuan dari Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah berangkat dari pandangan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Salah satu tujuan dimaksud sebagaimana dijelaskan dalam Pedoman LAKIP adalah untuk mewujudkan akuntabilitas seseorang atau pimpinan kolektif lembaga/instansi kepada pihak-pihak yang memberi mandat. Terdapat tujuh manfaat yang diperoleh dari LAKIP yaitu peningkatan akuntabilitas instansi, umpan balik bagi peningkatan kinerja instansi pemerintah, peningkatan perencanaan di semua bidang, peningkatan kredibilitas instansi, menilai keberhasilan dan kegagalan program, mendorong instansi pemerintah untuk menyelenggarakan tugas umum, dan menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel.

Tujuan ini sejalan dengan pendapat Whittaker dan Simons. Whittaker mendefinisikan pengukuran kinerja instansi pemerintah sebagai suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas (*performance measurement is a management tool for enhancing decision making and accountability*). Selanjutnya Simons menyatakan bahwa sistem

pengukuran kinerja dapat membantu pengelola dalam memonitor implementasi strategi organisasi dengan cara membandingkan antara hasil/output aktual dengan sasaran dan tujuan strategis.¹⁸⁵ Dengan kata lain, pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Jadi pengukuran kinerja merupakan penilaian terhadap organisasi yang meliputi a) produktivitas yang diukur melalui perbandingan output terhadap input, b) efektivitas yang menentukan hubungan output yang dihasilkan oleh organisasi dengan *outcome*, c) kualitas yang mengukur output terhadap input atau proses yang digunakan untuk menghasilkan output tersebut, d) tepat waktu yang mengevaluasi ketepatan waktu yang digunakan untuk menghasilkan output tersebut.

Berdasarkan Surat Keputusan LAN-RI Nomor 239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003, maka Organisasi Dinas Pendapatan Daerah telah menyusun Pedoman Penyusunan LAKIP Dipenda DKI Jakarta. Pedoman ini disesuaikan dengan kondisi organisasi termasuk tolok ukur kinerja yang akan digunakan. Siklus Sistem akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada organisasi Dinas Pendapatan Daerah dimulai dari penyusunan visi, misi, tujuan dan sasaran yang dijabarkan dalam perencanaan kinerja tahunan yang dibuat setiap tahun. Rencana kinerja mengungkapkan seluruh target kinerja yang ingin dicapai (*output/outcome*) dari seluruh sasaran strategik dalam tahun yang bersangkutan serta strategi untuk mencapainya. Rencana kerja merupakan tolok ukur yang digunakan dalam penilaian kinerja penyelenggaraan organisasi untuk suatu periode tertentu.

Adapun visi organisasi adalah menjadikan Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta sebagai organisasi yang efisien dan efektif dalam pengelolaan Pendapatan Daerah, dan mengoptimalkan penggalan dana dari sumber-sumber Potensial menjadi Pendapatan Daerah dengan dukungan masyarakat, sedangkan misi organisasi meliputi a) meningkatkan kesadaran masyarakat untuk berperan aktif dalam merealisasikan pendapatan daerah, b) mengoptimalkan hasil penggalan pendapatan daerah, c) meningkatkan profesionalisme aparat dalam pengelolaan, d) pemungutan pendapatan daerah, e) mengembangkan dan mengoptimalkan sarana dan prasarana kerja yang didukung oleh teknologi mutakhir. Pada Misi organisasi ini dirumuskan faktor-faktor kunci keberhasilan (*critical success factors*) melalui tahapan antara lain

¹⁸⁵ Robert Simons, 1982, *op.cit.*, hal. 73.

menggunakan analisis internal dan eksternal (SWOT analisis) yang dilakukan dengan pembahasan kelompok.

Langkah berikutnya adalah menetapkan indikator pengukuran kinerja. Sumber pengukuran kinerja berasal dari data berupa tatanan, instrumen dan metode pengumpulan data kinerja. Setiap akhir periode capaian kinerja dilaporkan kepada pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam bentuk LAKIP. Informasi yang termuat dalam LAKIP dimanfaatkan bagi kepentingan perbaikan kinerja organisasi. Dalam mengukur kinerja organisasi digunakan a) perbandingan rencana kinerja dengan realisasi, dan b) perbandingan realisasi kinerja tahun ini dengan realisasi kinerja tahun sebelumnya.

Dalam menentukan Indikator kinerja organisasi, Dinas Pendapatan Daerah menetapkan kinerja dengan memperhatikan hal-hal berikut, yakni a). indikator kinerja menggambarkan hasil atau sesuatu yang diinginkan, b). dapat dikuantifisir, dihitung dan diobservasi, c). tidak bias, d). dapat mengukur pencapaian tujuan dan sasaran, e). dapat direview secara berkala dan kontinyu, f). ditetapkan dengan mempertimbangkan biaya pengumpulan data, g) ditetapkan dengan persetujuan pimpinan, serta h). dapat dikomunikasikan kepada setiap tingkatan unit organisasi yang terkait. Pada sistem informasi pengumpulan data kinerja maka harus memenuhi kriteria; a). dapat diandalkan, b). responsif terhadap kebutuhan dana, c). disertai dengan panduan pengumpulan data kinerja. Selanjutnya dalam hal pelaksanaan pengukuran kinerja terdapat perbandingan data kinerja yaitu realisasi dengan rencana kinerja tahun yang bersangkutan dan realisasi dengan rencana kinerja tahun sebelumnya.

Dari sisi kinerja keuangan selama tahun anggaran 2006 terdapat penurunan penerimaan sebesar -6,45%. Angka ini berasal dari perbandingan antara realisasi penerimaan tahun 2006 dengan target tahun 2006, sedangkan realisasi penerimaan tahun 2007 bila dibandingkan dengan target 2007 lebih menurun lagi hingga -26,36%. Dengan memakai pengukuran LAKIP, yaitu membandingkan realisasi penerimaan daerah antara tahun anggaran 2007 dengan tahun anggaran 2006. maka diperoleh tingkat kinerja keuangan Dipenda yang menurun yaitu -4,16%. Gambaran kinerja dimaksud dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.1.
Kinerja Keuangan Dipenda DKI Jakarta
Berdasarkan Penilaian LAKIP Tahun 2006-2007

Dalam jutaan rupiah

No.	JENIS PENERIMAAN	TARGET 2006	REALISASI 2006	%	TARGET 2007	REALISASI 2007	%	REALISASI 2007/2006 7:4
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	PAD	8.666.796	7.817.543	-9,80	9.792.252	8.086.912	-17,42	3,44
	1.1. PAJAK DAERAH	7.149.000	6.482.649	-9,32	7.930.296	6.834.572	-13,82	5,43
	1.2. RETRIBUSI DAERAH	472.532	449.340	-4,91	595.394	502.127	-15,66	11,74
	1.3. LABA BUMD	132.336	131.902	-0,32	132.628	141.712	6,85	7,43
	1.4. PENERIMAAN LAINNYA	912.928	753.652	-17,45	1.133.934	608.501	-46,33	-19,26
II	DANA PERIMBANGAN	5.889.000	5.747.049	-2,41	7.092.654	4.880.898	-31,18	-15,07
	2.1. BAGI HASIL PAJAK	5.764.000	5.533.852	-3,91	6.854.715	4.785.255	-30,19	-13,53
	2.2. BAGI HASIL BUKAN PAJAK	125.000	213.197	70,56	237.939	95.643	-59,80	-55,14
	2.3. DAU	772.000	773.024	0,13	114.156	119.943	5,07	-84,49
III	PENDAPATAN LAIN2	0	0	0,00	758.374	653.081	0,00	0
	TOTAL PENERIMAAN	15.327.796	14.337.616	-6,45	17.757.436	13.740.834	-32,62	-4,16

Sumber : Anggaran dan Realisasi Pendapatan Menurut Sumber Penerimaan, Biro Keuangan propinsi DKI Jakarta, Tahun 2006-2007, diolah.

Penurunan kinerja keuangan itu lebih terasa bila dibandingkan dengan posisi kinerja keuangan selama tahun anggaran 2004-2005. Perbandingan target dan realisasi tahun 2004 menunjukkan peningkatan penerimaan sebesar 4,85%, sedangkan perbandingan antara target dan realisasi tahun 2005 menunjukkan peningkatan lebih baik lagi sebesar 8,24%, sedangkan dengan memakai pengukuran LAKIP maka diperoleh tingkat kinerja keuangan yang lebih baik lagi yaitu 16,61%.

Apabila kinerja keuangan (derajat desentralisasi fiskal) selama tahun 2006-2007 menunjukkan posisi yang buruk, maka menurut LAKIP selanjutnya perlu kiranya diteliti kinerja perpajakan Dipenda DKI Jakarta yakni dengan cara membandingkan antara realisasi penerimaan tahun 2006 dengan target tahun 2006. Selama tahun anggaran 2006 terdapat penurunan penerimaan pajak daerah -9,32%, sedangkan untuk tahun 2007 bila dibandingkan antara target dan realisasi penerimaan tahun 2007 diperoleh angka penurunan yang lebih tinggi lagi yaitu 13,82%. Dengan memakai pengukuran LAKIP yaitu dengan membandingkan realisasi penerimaan pajak daerah tahun 2007 dengan tahun sebelumnya, maka diperoleh tingkat kinerja pajak daerah

sebesar 5,43%.

Dengan metode LAKIP ini apabila dibandingkan antara tingkat kinerja keuangan daerah -4,16% dengan tingkat kinerja pajak daerah 5,43%, maka diperoleh kesimpulan bahwa angka kinerja pajak daerah terlihat lebih baik. Kinerja perpajakan dimaksud dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel 4.2.
Kinerja Perpajakan Dipenda DKI Jakarta
Berdasarkan Penilaian LAKIP Tahun 2006-2007

Dalam jutaan rupiah

No.	JENIS PENERIMAAN	TARGET 2006	REALISASI 2006	%	TARGET 2007	REALISASI 2007	%	REALISASI 2007/2006 7 : 4
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	PKB	.332.000	2.219.386	(4,83)	2.378.472	2.283.240	(0,40)	2,87
2	BBNKB	2.450.000	1.808.721	(26,17)	2.521.180	2.120.257	(15,90)	17,22
3	PBBKB	627.000	632.725	0,91	904.166	548.972	(29,38)	-13,24
4	P HOTEL	485.000	473.908	(2,29)	571.052	494.453	(13,41)	4,33
5	P RESTORAN	415.000	427.933	3,12	571.052	464.392	(18,68)	8,52
6	PAJAK HIBURAN	150.000	168.150	12,10	190.351	176.009	(7,53)	4,67
7	PAJAK REKLAME	225.000	231.359	2,83	265.796	240.913	(9,46)	4,13
8	PAJAK PENERANGAN JALAN	325.000	341.076	4,95	356.908	317.433	(11,06)	-5,94
9	PPABT	60.000	58.973	(1,71)	76.140	55.007	(27,76)	-6,73
10	PAJAK PARKIR	80.000	83.902	4,88	95.175	88.658	(6,85)	5,67
11	DENDA PAJAK	0	36.514	-	0	45.232	-	23,87
	TOTAL PENERIMAAN	7.149.000	6.482.647	(9,32)	7.930.292	6.834.566	(13,82)	5,43

Sumber : Anggaran dan Realisasi Pendapatan Menurut Sumber Penerimaan, Biro Keuangan propinsi DKI Jakarta, Tahun 2006-2007, diolah.

Simpulan sementara yang diperoleh ialah kinerja organisasi Dipenda yang didasarkan atas LAKIP belum dapat menggambarkan kinerja yang sesungguhnya. Hal ini disebabkan parameter yang dipakai tidak mampu mendeskripsikan kondisi dan hasil kerja organisasi yang sesungguhnya. Pengukuran kinerja yang hanya mengandalkan perbandingan antara target dan realisasi menurut Bird dan Vaillancourt¹⁸⁶ dianggap tidak realistis dan tidak mampu menggambarkan tingkat efisiensi pajak yang sesungguhnya. Bila diamati dari konsep pengukuran kinerja yang diusulkan Roger maka organisasi Dipenda berada pada kuadran *the well regulated*

¹⁸⁶ Richard M. Bird and Francois Vaillancourt, 1988, *ibid*, hal. 2.

*bureaucracy*¹⁸⁷, namun terdapat sisi kelemahan yang lain yaitu pada kenyataannya organisasi belum sepenuhnya berada pada sisi kuadran ini, karena masih banyak kelemahan dalam penerapan peraturan ditingkat bawah dalam pemungutan pajak.

4.2. Derajat Desentralisasi Fiskal

Hasil penelitian ini berusaha mengungkapkan beberapa kajian yaitu kajian terhadap analisis terhadap kemampuan keuangan daerah (derajat desentralisasi fiskal), kajian kinerja perpajakan daerah, kinerja per jenis pajak daerah (*tax gap*) dan dilanjutkan dengan kajian kinerja organisasi perpajakan Dinas Pendapatan Daerah Jakarta (*leverage*). Pada Dinas Pendapatan Daerah tolok ukur kinerja merupakan salah satu komponen yang harus dikembangkan dalam sistem anggaran kinerja. Tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja dan merupakan Indikator keberhasilan setiap jenis pelayanan pada bidang-bidang kewenangan yang diselenggarakan oleh unit organisasi perangkat daerah yang ditetapkan oleh masing-masing daerah.

Melalui pendekatan kinerja, anggaran pengeluaran dipilah menjadi anggaran aparatur daerah dan anggaran pelayanan publik. Anggaran aparatur merupakan bagian belanja berupa belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan serta belanja modal yang dialokasikan dan digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, sedangkan anggaran pelayanan publik merupakan bagian belanja yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat. Dengan anggaran kinerja jumlah anggaran (input) suatu unit kerja akan setara dengan jumlah kegiatan yang dapat dilakukan unit tersebut kepada masyarakat (output). Oleh karena biaya satuan setiap jenis kegiatan harus terukur, maka seharusnya dapat diukur pula tingkat efisiensi dan efektivitas setiap jenis aktivitas.

Sesuai dengan pendapat Bird dan Vaillancourt untuk melihat derajat desentralisasi fiskal (kemampuan keuangan daerah) dapat dilihat dari aspek pengeluaran dan penerimaan serta masalah ketidakseimbangan vertikal¹⁸⁸, maka dibutuhkan data keuangan selama tujuh tahun anggaran yang berguna untuk

¹⁸⁷ Stave Rogers, *Ibid*, 1990, hal 23.

¹⁸⁸ *Ibid*.

mengukur kemampuan keuangan daerah. Dasar perhitungan (*list data*) yang dijadikan tolok ukur dan acuan dalam melihat perkembangan kondisi dan struktur ekonomi propinsi DKI Jakarta ialah selama kurun waktu antara tahun 2001-2007. Berikut data realisasi perkembangan sumber pembiayaan pembangunan berdasarkan pos penerimaan (TPD dan APBD) propinsi DKI Jakarta selama tujuh tahun anggaran yaitu:

Tabel 4.3.
Total Penerimaan Daerah dan APBD propinsi DKI Jakarta
Berdasarkan Pos Penerimaan Tahun 2001–2007

Dalam jutaan rupiah

Penerimaan	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sisa Lebih Tahun Lalu	1.767.117	2.239.023	0	0	0	3.107.088	2.020.596
P A D	3.644.151	4.509.528	5.261.851	6.430.335	7.585.060	7.817.545	8.086.912
Dana Perimbangan	2.726.741	3.973.086	4.707.838	5.096.297	5.770.008	5.533.852	4.785.255
Pinjaman Daerah	0	0	0	0	0	0	0
Lain-lain	957.715	198.109	12.682	19.694	109.058	986.222	868.668
T P D (2+3+4+5)	7.328.607	8.680.723	9.982.371	11.546.326	13.464.126	14.337.619	13.740.835
APBD (1+2+3+4+5)	9.095.724	10.919.746	9.982.371	11.546.326	13.464.126	17.444.707	15.761.431

Sumber : Laporan Keuangan propinsi DKI Jakarta, 2007.

Dari tabel 4.3. dapat digambarkan proporsi PAD cenderung mengalami kenaikan dengan pesat dibandingkan dengan jumlah dana perimbangan yang juga setiap tahun porsinya terus bertambah. Hal ini menunjukkan masih terdapat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dalam pemenuhan sumber pembiayaan pembangunan. Dari tabel itu terlihat angka APBD pada tahun 2002 lebih tinggi dibandingkan dengan APBD 2003. Hal ini disebabkan adanya kelebihan dana sisa lebih tahun lalu yang lebih tinggi. Adapun penerimaan PAD tahun 2001-2007 dari sektor pajak daerah dapat diamati sebagai berikut :

Tabel 4.4.
Penerimaan PAD Dari Sektor Pajak Daerah
Propinsi DKI Jakarta Tahun 2001-2007

Jutaan rupiah

No.	JENIS PAJAK DAERAH	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	PKB	871.169	1.058.527	1.410.353	1.692.225	1.960.369	2.219.386	2.283.240
2	BBNKB	1.359.770	1.514.316	1.762.108	2.283.427	2.657.468	1.808.721	2.120.257
3	PBBKB	0	0	215.380	282.251	393.039	632.725	548.972
4	P HOTEL	229.227	261.285	298.175	357.675	393.404	473.908	494.453
5	P RESTORAN	208.963	238.187	246.068	227.848	358.627	427.933	464.392
6	PAJAK HIBURAN	65.587	82.157	99.232	106.877	126.770	168.150	176.009
7	PAJAK REKLAME	66.112	91.406	100.921	133.988	187.169	231.359	240.913
8	PAJAK PEN. JALAN	135.395	189.203	200.804	243.442	274.667	341.076	317.433
9	PPABT	0	0	48.664	52.427	52.083	58.973	55.007
10	PAJAK PARKIR	0	0	14.824	47.466	62.738	83.902	88.658
11	DENDA PAJAK	120.524	268.490	16.086	20.978	33.373	36.514	45.232
	TOTAL PEN. PJK	3.056.747	3.703.571	4.412.615	5.448.604	6.499.707	6.482.649	6.834.572

Sumber : Laporan Keuangan propinsi DKI Jakarta, 2007.

Walaupun berdasarkan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 terdapat pembagian jenis pajak yang dipungut oleh propinsi dan kabupaten/kota, dimana propinsi hanya memungut 4 (empat) jenis pajak, namun di propinsi DKI Jakarta, pajak yang dipungut berjumlah 10 (sepuluh) jenis pajak. Pajak dimaksud ialah Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Diatas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Diatas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak dan Pajak Parkir. Dari 10 (sepuluh) jenis pajak dimaksud, pemerintah propinsi DKI Jakarta sampai saat ini tetap menitikberatkan penerimaan dari dua jenis pajak yaitu Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dengan total jumlah pajak mencapai hampir 70% dari pendapatan pajak daerah keseluruhan. Dari tabel 4.4. dapat diinterpretasikan Pemerintah propinsi DKI Jakarta masih mengandalkan pajak-pajak yang dikenakan atas kendaraan bermotor dan belum melirik dan mengoptimalkan pendapatan pajak daerah dari sektor lain seperti dari pajak hotel dan pajak restoran.

Demikian juga halnya dengan jumlah penerimaan dari sektor retribusi daerah terlihat peningkatan belum signifikan. Rata-rata pendapatan retribusi dari tahun 2001-2007 meningkat 15,83%. Jika dibandingkan dengan pendapatan pajak daerah tahun 2007, maka pendapatan retribusi daerah meliputi hanya 6,46% saja dari total penerimaan pajak, sedangkan laba BUMD berada di bawah pendapatan retribusi. Pada tahun 2007 retribusi hanya menyumbangkan Rp. 141 milyar atau 2,07% saja.

Tabel 4.5.
Penerimaan PAD Propinsi DKI Jakarta
Dari Sektor Selain Pajak Daerah Tahun 2001-2007

Dalam jutaan rupiah

No.	JENIS PENERIMAAN	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	RETRIBUSI	240.012	319.268	336.517	423.059	419.674	449.340	502.127
2	LABA BUMD	34.995	43.741	92.996	102.057	103.219	131.903	141.712
3	PENERIMAAN LAINNYA	312.396	442.947	430.614	406.740	562.458	753.652	608.501
	TOTAL PENERIMAAN	587.403	805.956	860.127	931.856	1.085.351	1.334.895	1.252.340

Sumber : Anggaran dan Realisasi Pendapatan Menurut Sumber Penerimaan, Biro Keuangan propinsi DKI Jakarta, Tahun 2007 dan dari Seksi Pengendalian Pungutan pajak daerah, Dipenda Propinsi DKI Jakarta 2007.

Untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dari sektor pajak daerah dan non pajak diperlukan perencanaan organisasi yang matang, sistem kelembagaan dan perangkat hukum yang kuat dalam usaha untuk meningkatkan pendapatan daerah dan ketersediaan sumber daya manusia (SDM) yang kompeten. Hal ini merupakan faktor penting serta prioritas yang dibutuhkan Dipenda pada saat ini. Tersedianya sumber daya manusia yang kompeten harus diperhatikan dari segi kualitas baik tingkat pendidikannya serta penempatan/posisi dalam jabatan struktural (kualitas aparat).

Karakteristik utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah biasanya dilihat dari kemampuan keuangan daerah. Hal ini berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Adapun karakteristik yang lain adalah semakin berkurangnya ketergantungan daerah terhadap bantuan pusat.¹⁸⁹ Oleh karena itu PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini derajat desentralisasi fiskal tidak hanya memfokuskan

¹⁸⁹ Halim A. and Abdullah S, 2004, *Local Original Revenue (PAD) as a Source of Development Financing*, makalah disampaikan pada konferensi International Regional Science Association ke-6 di Jogjakarta, hal 3-5.

pada sisi kewenangan dalam pengelolaan penerimaan saja, melainkan juga membahas mengenai kewenangan dalam pengelolaan pengeluaran sehingga lebih berdaya dan berhasil guna terhadap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah diantaranya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.

Menurut Musgrave¹⁹⁰ dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Derajat ini dapat dijelaskan antara lain; 1). rasio PAD terhadap total pendapatan Daerah (TPD), 2). rasio BHPBP terhadap TPD, dan 3). rasio sumbangan (DAU) Terhadap TPD. Tabel 4.6. di bawah ini menunjukkan kinerja keuangan Daerah DKI Jakarta.

Tabel 4.6.
Gambaran Derajat Desentralisasi Fiskal
Propinsi DKI Jakarta Tahun 2001-2007

PENERIMAAN	PAD	BHPBP	SUMB/DAU	LAIN2	TOTAL TPD	TOTAL APBD
2001	3.644.151	3.762.904	45.294	-	7.452.349	9.095.724
% terhadap TPD	0,49	0,50	0,01	-		
% terhadap APBD	0,40	0,41	0,00	-		
2002	4.509.528	3.191.283	781.803	-	8.482.614	10.919.746
% terhadap TPD	0,53	0,38	0,09	-		
% terhadap APBD	0,41	0,29	0,07	-		
2003	5.261.851	2.911.393	944.933	12.682	9.130.859	9.982.371
% terhadap TPD	0,58	0,32	0,10	0,001		
% terhadap APBD	0,53	0,29	0,09	0,001		
2004	6.430.335	4.188.740	907.555	19.693	11.546.323	11.546.326
% terhadap TPD	0,56	0,36	0,08	0,002		
% terhadap APBD	0,56	0,36	0,08	0,002		
2005	7.585.060	4.996.984	773.024	109.058	13.464.126	13.464.126
% terhadap TPD	0,56	0,37	0,06	0,008		
% terhadap APBD	0,56	0,37	0,06	0,008		
2006	7.817.545	5.747.049	773.024	-	14.337.618	17.444.707
% terhadap TPD	0,55	0,40	0,05	-		
% terhadap APBD	0,45	0,33	0,04	-		
2007	8.086.912	4.880.898	119.943	653.081	13.740.834	15.761.431
% terhadap TPD	0,59	0,36	0,01	0,05		
% terhadap APBD	0,51	0,31	0,01	0,04		
RATA2 PER TPD	0,55	0,38	0,06	0,01		
RATA2 PER APBD	0,49	0,34	0,05	0,01		

Sumber : Laporan Keuangan propinsi DKI Jakarta, 2007, diolah.

¹⁹⁰ Richard and Peggy Musgrave, *op.cit*, hal. 211.

Dari tabel 4.6. perhitungan derajat desentralisasi fiskal propinsi DKI Jakarta selama kurun waktu 7 (tujuh) tahun anggaran, baik rasio terhadap TPD maupun terhadap APBD memiliki selisih perbedaan angka yang kecil. Walaupun perbedaan rasionya sangat kecil namun jika dibandingkan dengan penerimaan lainnya terutama sumber penerimaan berupa sumbangan (DAU) selama kurun waktu tujuh tahun. Pendapatan asli daerah sebagai sumber penerimaan murni daerah dapat digolongkan tinggi dengan rasio rata-rata per TPD 55% dan rata-rata per APBD sebesar 49%, sedangkan penerimaan berupa sumbangan atau bantuan dari pemerintah pusat mencapai rasio masing-masing 6% untuk rata-rata per TPD dan 5% untuk rata-rata per APBD. Hal ini menunjukkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat semakin menurun.

Dari perhitungan tersebut dapat dilihat bahwa sebenarnya ketergantungan daerah terhadap pusat merupakan fenomena yang umum dan terdapat pada setiap daerah. Bagi pemerintah DKI Jakarta sendiri untuk melaksanakan program-programnya masih terdapat bantuan dana dari pemerintah pusat, walaupun DKI Jakarta mampu membangun kemandirian keuangan daerahnya yang dilakukan melalui terobosan-terobosan peningkatan pendapatan asli daerah, namun DKI Jakarta termasuk pemerintah yang baik dan mandiri dalam pembiayaan pemerintahannya. Dengan memperhatikan perkembangan keuangan selama kurun waktu tujuh tahun anggaran (2001-2007), derajat desentralisasi fiskal DKI Jakarta dapat dilihat pada Tabel berikut ini:

Tabel 4.7.
Derajat Desentralisasi Fiskal dan Posisi Fiskal
Propinsi DKI Jakarta Tahun 2001-2007

INDIKATOR		HASIL
1. Derajat Desentralisasi Fiskal	PAD / TPD	0,55
	BHPBP / TPD	0,38
	Sumbangan / TPD	0,06
2. Upaya / Posisi Fiskal (<i>tax effort</i> *)	Elastisitas PAD terhadap PDRB (ADHB)	1,06

Sumber : Hasil Olahan Data

*) Untuk penghitungan tax effort lihat uraian dan tabel 4.9.

4.3. Gambaran Kinerja Perpajakan Dipenda DKI Jakarta

Melalui penelitian ini diperoleh gambaran kinerja perpajakan Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta yang dapat dideskripsikan melalui (1) pengkajian *local taxing power*, yang berguna untuk melihat besarnya kewenangan pajak dengan cara membandingkan *tax revenue* dengan PDRB daerah setempat; (2) pengkajian *tax effort* dengan membandingkan hasil penerimaan pajak dengan PDRB non migas; (3) pengkajian *Tax Performance Index* (TPI) untuk mendeskripsikan efektivitas penerimaan pajak dengan cara membandingkan realisasi penerimaan pajak dengan potensi pajak. Dalam hal ini dianalisis juga mengenai *marginal revenue*, *marginal cost*, *cost of taxation* yang terdiri dari *tax operating cost* dan *compliance cost*. semakin besar *enforcement action*¹⁹¹ organisasi menunjukkan bahwa semakin efektif pemungutan pajak bila dihubungkan dengan sasaran; (4) pengkajian *cost of collection*, sebagai bagian dari efisiensi pajak yaitu dengan asumsi semakin kecil upah pungut yang dikeluarkan akan semakin meningkatkan *tax revenue*; dalam hal ini akan diperbandingkan antara *marginal cost* dengan *marginal revenue* (5) Laporan Akuntabilitas Kinerja Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta tahun 2007, khususnya tentang Realisasi Penerimaan Pajak Daerah.

Penggunaan *local taxing power* sebagai indikator untuk mengukur kinerja pajak sesuai dengan pendapat John Locke (1632) serta beberapa penelitian yang dilakukan di negara berkembang seperti oleh Stotsky dan Mariam (1997) di Sub Saharan Africa dan di Brazil terhadap semua negara bagian berdasarkan laporan West El Paso Information NetWork (1996) dan pendapat dari Rozeff (2005) bahwa dimana terdapat sebuah pemerintahan maka disana terdapat pula *taxing power*. Di Indonesia berdasarkan dari laporan Sidik bahwa *taxing power* merupakan permasalahan dari pendapatan asli daerah (PAD), dimana daerah dengan *taxing power* terbatas memiliki kontribusi PAD yang rendah terhadap APBD yang rata-rata kurang dari 10%, sedangkan pengkajian dengan *tax effort*, didasarkan atas pendapat Devas (1987) dengan menggunakan tiga tolok ukur di dalam mengukur keberhasilan daerah untuk meningkatkan penerimaannya yaitu hasil, efektivitas dan efisiensi. *Tax effort* merupakan upaya pemerintah lokal untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah.

¹⁹¹ Steve Westly, 2006, *Tax Gap Plan, A Strategic Approach to Reducing California's tax gap*, Franchise Tax Board, hal. 3

Adapun pengkajian dengan *Tax Performance Index* (TPI) ialah mengukur hubungan antara hasil pemungutan pajak dengan potensi pajak dengan anggapan semua wajib pajak membayar pajaknya. Para pakar yang menggunakan efektivitas pajak sebagai indikator diantaranya ialah Devas (1987), Serra (2000) dan Hui (2005). Potensi pajak dapat dilihat dari tiga pendekatan, yaitu (1) dari segi penerimaan; *Administrative Effectivity Ratio* (AER) dapat diukur dengan membandingkan jumlah realisasi dengan potensi penerimaan pajak yang ada. AER menggambarkan berapa persen potensi penerimaan yang ada dapat direalisasikan oleh instansi pajak yang bersangkutan. (2) Dari segi Jumlah Wajib Pajak; formulanya ialah Jumlah wajib pajak terdaftar dibagi Jumlah subyek pajak potensial (AER-WP1), dan Jumlah Wajib Pajak Efektif dibandingkan dengan jumlah Subyek Pajak Potensial (AER-WP2). (3) Dari segi obyek pajak; AER memberikan gambaran rasio dari obyek pajak yang telah dijaring oleh instansi perpajakan. Secara sederhana formulanya ialah Jumlah Obyek Pajak yang telah didata dibagi dengan jumlah Obyek Pajak Potensial (AER-OP). Dengan adanya AER ini maka dapat diketahui kemampuan administrasi perpajakan daerah dalam menggali dan merealisasikan potensi pajak yang ada.

Menurut Devas dalam mengukur efektivitas pajak terdapat lima hal penting yaitu menentukan jumlah wajib pajak, yaitu menetapkan nilai kena pajak atau jumlah pajak terhutang, memungut pajak, menegakkan sistem pajak dan membukukan penerimaan pajak. Tidak efektif dan efisien penerimaan pajak terjadi bila terjadi penghindaran pajak (*tax avoidance*), kerjasama fiskus dan wajib pajak mengurangi jumlah pajak terhutang (*tax evasion*) dan penipuan pajak oleh fiskus.

Pengkajian *cost of collection* didasarkan atas pendapat dari beberapa ahli seperti Devas (1987), Mayshar (1991), Serra (2000) dan Stotsky (1997). Stotsky lebih banyak membahas mengenai insentif yang ditujukan untuk fiskus terhadap keberhasilan dalam meningkatkan hasil pemungutan pajak. Menurut Devas, biaya-biaya yang dapat dikatakan sebagai *collection cost* meliputi biaya langsung dan tidak langsung yang digunakan untuk memungut pajak. Berdasarkan laporan dari beberapa pemerintah daerah di Indonesia, rata-rata *cost of collection* adalah 3-5% dari penerimaan pajak, dalam hal ini biaya kantor tidak termasuk di dalamnya.

Sumber data yang digunakan diperoleh dari banyak dokumen misalnya (1) dokumen Nota Perhitungan APBD DKI Jakarta dari Tahun 2001-2005; (2) Dokumen Rencana dan Realisasi Pendapatan Daerah DKI Jakarta; (3) Dokumen Laporan

Tahunan Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta; (4) Data pendukung dari Biro Pusat Statistik DKI Jakarta berupa Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kota se Indonesia.

Pada Dinas Pendapatan Daerah, data yang diperoleh dibagi atas 3 bagian yaitu data berupa; a). realisasi penerimaan, b). kegiatan pungutan dan, c). penyerapan anggaran. Data realisasi anggaran dan penyerapan anggaran diperoleh dari Subdis Perencanaan dan Pengembangan (Renbang), Subdis Peraturan Pendapatan Daerah dan Penyuluhan (Perpenda) serta Subdis Pengendalian. Data mengenai kegiatan pungutan diperoleh dari 9 (sembilan) Suku Dinas Pendapatan Daerah yang tersebar di 5 (lima) wilayah DKI Jakarta.

Dalam hal kinerja, maka Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta melakukan evaluasi terhadap kinerja atas tiga kategori yaitu a) kinerja organisasi (dinas), b). Kinerja antar unit (9 suku dinas), dan c) kinerja individu (staf). Pengukuran kinerja staf yang dinamakan Standar Pengawasan Internal (SPI) memakai indikator berdasarkan tugas dan fungsi pokok (tupoksi) setiap staf. Oleh karena penelitian ini lebih diarahkan pada penelitian kinerja organisasi, maka pembahasan mengenai kinerja staf tidak diteliti secara khusus. Kinerja organisasi memakai pengukuran didasarkan atas Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) dengan menggunakan indikator perencanaan strategik program (renstra), kemampuan merealisasikan penerimaan, tingkat kemampuan fiskus mengelola tupoksi, tingkat kemampuan pemimpin mengelola arah organisasi, jumlah wajib pajak potensial dan aktif, sanksi, ketersediaan informasi dan akuntabilitas laporan.

Secara garis besar seluruh kegiatan mengacu kepada kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta dapat dibagi atas tiga yaitu kemampuan organisasi untuk merealisasikan penerimaan, kegiatan pemungutan dan penyerapan anggaran. Ketiga hal ini mengacu kepada pendapat Mansury dan Devas. Mansury menjelaskan bahwa sistem perpajakan perlu memperhatikan kebijakan perpajakan (*tax policy*), undang-undang perpajakan (*tax law*) dan administrasi perpajakan (*tax administration*) agar dapat mencapai suatu kinerja yang baik dalam bidang perpajakan. Dalam hal kebijakan perpajakan, maka kebijakan tersebut berhubungan dengan menentukan siapa yang akan dikenakan pajak, apa dasar pengenaan pajaknya, bagaimana cara menghitung dan membayar pajak terutang.¹⁹² Kebijakan perpajakan dimaksud

¹⁹² R. Mansury, Kebijakan Fiskal, Jakarta : YP4, 1999, hal. 18.

berhubungan erat dengan undang-undang perpajakan. Undang-undang perpajakan adalah seperangkat peraturan perpajakan.

Menurut Soemitro bahwa hukum pajak merupakan kumpulan peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah sebagai pemungut pajak dan rakyat sebagai pembayar pajak.¹⁹³ Hukum pajak sendiri dibagi menjadi dua yaitu hukum pajak materiil dan formal. Hukum pajak materiil mengatur tentang subjek, objek dan tarif pajak, sedangkan hukum pajak formal mengatur prosedur pelaksanaan berkenaan dengan administrasi pajak atau instansi perpajakannya. Pada hakikatnya administrasi perpajakan merupakan kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak oleh suatu instansi atau badan yang ditatalaksanakan sedemikian rupa sehingga dapat mencapai sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan perpajakan.

Adapun Devas menjelaskan 5 (lima) kriteria dalam menilai keberhasilan pajak daerah. Kelima kriteria ini adalah menilai besarnya jumlah hasil pajak yang diterima dengan biaya untuk memungut pajak (*yield*), dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas (*equity*), mendorong penggunaan sumber daya dalam kehidupan ekonomi (*economic efficiency*), pajak dapat dilaksanakan dari sudut kemampuan politik dan administrasi (*ability to implement*), pajak cocok sebagai sumber penerimaan (*suitability as a local revenue source*).

4.3.1. Local Taxing Power

Pengkajian *local taxing power* dimaksudkan untuk melihat besarnya kewenangan pajak yaitu dengan memperhatikan *tax revenue* dengan APBD daerah setempat. Sejalan dengan pendapat Sidik tentang *taxing power* daerah-daerah di Indonesia dimana daerah hanya memberikan kontribusi PAD terhadap APBD rata-rata kurang dari 10%, maka di DKI Jakarta *taxing power* mencapai 51,35% sebagaimana ditunjukkan pada tabel di berikut ini:

¹⁹³ Muh. Gade, Hukum Pajak, Jakarta : LPFEUI, 1995, hal. 4.

Tabel 4.8.
Local Taxing Power propinsi DKI Jakarta
Tahun 2001-2005

(dalam juta rupiah)

Tahun	PAD	APBD	%
2001	3.644.151	9.095.724	0,4006
2002	4.509.528	10.919.746	0,413
2003	5.261.851	9.982.371	0,5271
2004	6.430.335	11.546.326	0,5569
2005	7.585.060	13.464.126	0,5634
2006	7.817.545	14.337.618	0,5452
2007	8.086.912	13.740.835	0,5885
Rata2			0,5135

Sumber : Laporan Keuangan propinsi DKI Jakarta, 2005, diolah. Data tahun 2007 sampai tanggal 12 Desember 2007.

Dari data di atas terlihat pada tahun 2003 total anggaran APBD mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya. Hal ini disebabkan karena adanya dana lebih yang terjadi pada tahun anggaran 2001 yang dilimpahkan pada tahun 2002 sebanyak Rp. 2.239.022.900.000,-. Walaupun demikian jumlah PAD tetap mengalami kenaikan setiap tahunnya dengan tingkat rata-rata 20,15%.

4.3.2. Upaya Meningkatkan Penerimaan Pajak (*Tax Effort*)

Pengkajian upaya/posisi fiskal (*tax effort*) merupakan upaya pemerintah lokal untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah. Pengkajian *tax effort* dapat dilakukan dengan membandingkan hasil penerimaan pajak dengan PDRB non migas. Menurut Reksohadiprojo¹⁹⁴ yang mengutip pendapat Musgrave, upaya/posisi fiskal dapat dihitung dengan mencari koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB, yakni dengan cara menghitung rata-rata pertumbuhan selama tujuh tahun anggaran (2001-2007) sebagai berikut :

¹⁹⁴ Reksohadiprojo, Sukanto, 2001, *Ekonomika Publik*, Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta, hal. 156.

Tabel 4.9.
Perbandingan Penerimaan Pajak dan PDRB
Propinsi DKI Jakarta Tahun 2001-2007

(dalam ribuan rupiah)

Tahun	PAD	%	PDRB -ADHB	%	PDRB -ADHK	%
2001	3.644.151	0,0000	263.691.916	0,0000	238.656.138	0,0000
2002	4.509.528	0,1237	299.967.606	0,1138	250.331.157	0,1049
2003	5.261.851	0,1167	334.331.300	0,1115	263.624.242	0,1053
2004	6.430.335	0,1222	375.561.523	0,1123	278.524.823	0,1057
2005	7.585.060	0,1180	436.250.721	0,1162	295.270.319	0,1060
2006	7.817.545	0,1031	475.323.406	0,1090	312.252.823	0,1058
2007	8.086.912	0,1034	517.072.118	0,1088	339.203.656	0,1086
Rata2		0,1201		0,1134		0,1055

Sumber : Hasil Olahan Data

Elastisitas Penerimaan Pajak terhadap PDRB (Harga Berlaku) =

$$\frac{12,01\%}{11,34\%} = 1,0592$$

Dengan demikian dapat diketahui perhitungan elastisitas PAD terhadap PDRB Harga Berlaku. Data di atas menjelaskan bahwa pertumbuhan PDRB atas dasar harga berlaku ikut mempengaruhi penerimaan pajak. Artinya apabila PDRB naik 1,0 % maka penerimaan pajak akan meningkat sebesar 1,06%. Angka di atas juga menunjukkan bahwa angka penerimaan pajak elastis terhadap PDRB harga berlaku.

4.3.3. Efektifitas Pajak (*Tax Performance Index*)

Pengkajian *Tax Performance Index* (TPI) bertujuan mendeskripsikan efektivitas penerimaan pajak dengan cara membandingkan realisasi penerimaan pajak dengan potensi pajak. Semakin besar TPI menunjukkan bahwa semakin efektifitas pemungutan pajak dihubungkan dengan sasaran. *Tax Performance Index* (TPI) juga bermanfaat mengukur hubungan antara hasil pemungutan pajak dengan potensi pajak dengan anggapan semua wajib pajak membayar pajaknya.

Dalam penelitian ini potensi pajak di fokuskan pada empat jenis pajak yaitu pajak kendaraan bermotor, Bea balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Hotel dan Pajak Restoran. Berdasarkan data dari laporan keuangan propinsi DKI Jakarta Potensi keempat jenis pajak ini dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.10.
Potensi Pajak Daerah Tahun 2007

JENIS PAJAK DAERAH	JML PENERIMAAN PAJAK	JML PERKIRAAN POTENSI PAJAK	EFFECTIVENESS/ PERSENTASE POTENSI PJK
1. PKB	2.283.240.589.530	2.736.692.170.611	80,14
2. BBNKB	2.120.257.765.400	2.995.712.196.734	58,71
3. PJK HOTEL	494.453.521.281	731.148.421.918	52,13
4. PJK RESTORAN	464.392.491.973	588.245.969.582	73,33
Rata-rata			66,08

Sumber : Seksi Pengendalian Pungutan pajak daerah, Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta 2007.

Dengan menggunakan angka potensi pajak di atas dapat dihitung hasil guna (*effectiveness*) pemungutan empat jenis pajak dimaksud. Hasil guna merupakan perbandingan antara realisasi dengan potensi pajak. Dengan demikian hasil guna pemungutan pajak kendaraan bermotor adalah 80,14%, BBNKB 58,71%, Pajak Hotel 52,13 dan Pajak Restoran 73,33%. Rata-rata angka efektivitas pajak atas 4 jenis pajak ini adalah 66,08%. Angka rata-rata ini menunjukkan bahwa jumlah penerimaan pajak yang berhasil dipungut oleh Dipenda DKI Jakarta baru mencapai 66,08% dari total potensi pajak yang ada dengan *potential loss* 33,92%. Pajak Hotel memiliki *potential loss* paling tinggi sekitar 47,87%, disusul BBNKB 41,29%, Pajak Restoran 26,67% dan Pajak Kendaraan Bermotor 19,86%.

Potensi pajak kendaraan bermotor sudah hampir maksimal, sebab menurut data dari BPS DKI Jakarta dari total kendaraan yang ada sekitar 18,1% merupakan kendaraan dinas pemerintah, *corps* diplomatik (CD,CC), kendaraan hilang, kendaraan mati dan mutasi. *Potential loss* justru terjadi pada pada BBNKB, karena pemilik kendaraan cenderung memperlambat atau tidak membaliknamakan kendaraan yang sudah dibeli, tapi memperpanjang kendaraan dengan cara meminjam kartu tanda penduduk (KTP) pemilik kendaraan lama.

Analisis potensi pajak ini akan dibahas lebih detail pada bab V, dengan melakukan analisis *tax gap* per jenis pajak secara manual, sehingga diperoleh nilai *tax gap nonfilling*, *underreporting* dan *underpayment*. Dalam melakukan analisis *tax gap* digunakan data yang diperoleh dari Biro Pusat Statistik (BPS) dan Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta. Selanjutnya diperoleh informasi dalam rangka pemungutan pajak, yaitu perlu diperhatikan tahapan administrasi penerimaan pajak di DKI Jakarta sebagai berikut:

- a. Menentukan Wajib Pajak; wajib Pajak Kendaraan Bermotor adalah kepemilikan dan atau penguasaan kendaraan bermotor tidak termasuk kepemilikan dan atau penguasaan kendaraan bermotor, sedangkan wajib pajak BBNKB adalah orang pribadi, yang dikuasakan atau ahli warisnya. Untuk badan adalah pengurus atau kuasanya. Yang menjadi Wajib Pajak Restoran adalah pengusaha restoran. Dengan demikian yang bertanggung jawab untuk melakukan kewajiban dalam perpajakannya adalah pengusaha restoran. Ada 2 (dua) jenis mekanisme yang dapat ditempuh oleh pengusaha restoran sampai dikukuhkan menjadi Wajib Pajak Restoran. Mekanisme yang pertama adalah Wajib Pajak berinisiatif untuk melaporkan sendiri usaha rumah makannya ke Dipenda. Setelah mengisi beberapa isian data, pengusaha tersebut dikukuhkan menjadi Wajib Pajak Daerah dan diberikan NPWPD (Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah). Mekanisme ini dinamakan *Self Assessment System*. Mekanisme yang kedua adalah petugas Dipenda yang berinisiatif untuk turun ke lapangan dan mendatangi pengusaha restoran untuk didaftarkan usahanya. Setelah mengisi beberapa isian data, pengusaha tersebut dikukuhkan menjadi Wajib Pajak Daerah dan diberikan NPWPD (Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah). Inilah mekanisme yang dinamakan *Official Assessment System*. Seluruh Wajib Pajak (WP) Aktif yang terdaftar di Dipenda menggunakan *Self Assessment System*. Ini menandakan bahwa WP Aktif di DKI Jakarta sudah berinisiatif untuk melaporkan usahanya, melaporkan berapa omzet usahanya dan jumlah pajak yang harus dibayarkannya dan membayar pajaknya sendiri ke Dipenda.
- b. Menetapkan Nilai Pajak Terhutang; berdasarkan data yang dimiliki Dipenda, petugas Dipenda melakukan pemeriksaan dengan berkunjung ke Objek Pajak tersebut untuk meneliti dan memperoleh kepastian akan data diperoleh Dipenda mengenai usaha restoran yang dilaporkan. Selanjutnya dari data ini, WP yang menggunakan *Self Assessment System*, setiap bulannya melaporkan penghitungan dan pembayaran pajak terutang dengan menggunakan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD) dan menyetorkannya dengan menggunakan Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD).
- c. Memungut Pajak; dalam hal memungut pajak wajib pajak setiap bulannya menyiapkan SPTPD dan SSPD untuk bulan berikutnya yang akan diberikan kepada Wajib Pajak ketika mereka melaporkan dan menyetorkan jumlah pajak

terhutang pada bulan yang bersangkutan. Tanpa harus turun ke lapangan, Dipenda menunggu tanggal 15 setiap bulannya laporan-laporan jumlah pajak terhutang dari Wajib Pajak.

- d. Pemeriksaan kelalaian pajak; pemeriksaan kelalaian pajak dilakukan untuk mengetahui apakah kewajiban perpajakan sudah dijalankan dengan baik atau belum. Khusus untuk Dipenda, pemeriksaan kelalaian itu setiap enam bulan sekali atau per semester. Pemeriksaan dilakukan tidak dengan alasan untuk mencari-cari kesalahan Wajib Pajak ataupun petugas Dipenda, melainkan untuk menyamakan persepsi antara Wajib Pajak dengan Dipenda. Dalam hal pemeriksaan Pajak Restoran Dipenda pernah menemukan adanya kelalaian dari Wajib Pajak tetapi kondisi seperti ini jarang ditemukan, atau bisa dikatakan hampir tidak ada. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hampir semua Wajib Pajak Restoran taat dan patuh terhadap kewajiban perpajakannya.
- e. Prosedur pembukuan yang baik; agar semua pajak yang dipungut petugas pajak benar-benar dibukukan dan masuk rekening pemerintah, maka dibutuhkan cara pembukuan yang baik. Dipenda juga melakukan pembukuan. Seluruh SSPD, baik yang melakukan pembayaran langsung ke Kantor Dipenda melalui BKP (Bendaharawan Khusus Pemeriksa), maupun yang disetorkan melalui rekening Dipenda di Bank DKI, dibukukan seluruhnya sehingga memudahkan petugas Dipenda ketika melakukan pemeriksaan. Setiap data dibukukan karena data tersebut merupakan data berharga untuk mencocokkan kesesuaian antara hasil laporan dengan kondisi lapangan yang ada. Selain itu, pembukuan juga dilakukan untuk mengontrol berapa jumlah pajak yang dibayarkan Wajib Pajak ke Dipenda dan mengetahui apakah pajak terhutang tersebut sudah disetorkan atau belum. Pembukuan juga dilakukan untuk mengetahui apakah ada sanksi yang harus dibayarkan oleh Wajib Pajak berkenaan dengan kelalaian pemenuhan kewajiban perpajakannya. Pembukuan yang baik tidak hanya berguna sebagai bukti pada saat pemeriksaan, tetapi juga sebagai instrumen yang digunakan oleh Dipenda kepada pemerintah daerah. Sejauh ini dapat dilihat Seksi Pembukuan Dipenda telah melakukannya dengan cukup baik. Selalu setiap bulannya rutin dilaporkan kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya dipertanggungjawabkan kepada anggota dewan.

Hasil yang diperoleh dari pengukuran *tax performance index* (TPI) ini belum dapat mencerminkan kinerja organisasi dinas pendapatan daerah yang sesungguhnya. Hal ini disebabkan perkiraan angka potensi tidak diketahui secara pasti dan metode penghitungan apa yang dipakai, karena itu perlu dilakukan kajian ulang untuk menetapkan potensi pajak berdasarkan formula penghitungan manual dari Toder dan Michell.¹⁹⁵ Selanjutnya untuk meningkatkan sensitivitas potensi pajak diperlukan juga penghitungan dengan metode *system dynamics* dengan cara mengintervensi dengan berbagai variabel dan dengan berbagai skenario, sehingga terlihat potensi pajak sesungguhnya. Metode penghitungan itu akan dilanjutkan pada bab selanjutnya.

4.3.4. Efisiensi Pajak

Efisiensi pajak daerah diukur dari bagian hasil pajak yang digunakan untuk menutup biaya memungut pajak. Dalam penelitian diperoleh data dasar berupa angka riil biaya yang dikeluarkan sehubungan dengan pemungutan pajak. Biaya-biaya dimaksud ialah biaya pemeriksaan pajak yang digunakan pembiayaan pendaftaran ulang kendaraan bermotor 0,1% - 0,5% dari penerimaan pajak yang bersangkutan, biaya kepatuhan pajak 0,2%, biaya pungut 5%, biaya pengelolaan data informasi 0,1% - 2,5% dan biaya pengendalian pungutan pajak 0,1% - 0,25%. Namun berdasarkan data yang diperoleh dari Kepala Bidang Pengembangan dan Pengendalian Operasional, secara umum alokasi biaya total yang ditetapkan per jenis pajak harus diupayakan dibawah 7% dari jumlah pajak yang dipungut. Angka ini merupakan jumlah yang maksimal diperuntukkan sebagai biaya pemungutan pajak daerah. Alokasi biaya 7% ini hanya ditujukan untuk pemungutan yang memang masuk akal dan dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan data dari Kepala Bagian Pendataan, maka diperoleh informasi bahwa adakalanya biaya pemungutan yang dikeluarkan petugas berasal dari dana mereka sendiri, kemudian di *reimbursement*. misalnya biaya untuk menghubungi pengusaha hotel dan restoran yang belum melaporkan jumlah pajak terhutangnya menjelang batas waktu pelaporan. Dilihat dari angka 7%, biaya pemungutan pajak yang dialokasikan lebih rendah dari pada hasil pajak. Angka ini dianggap standar untuk meminimalisasi biaya pengeluaran pajak daerah. Dipenda mungkin akan berusaha menekan biaya pungut ini menjadi 2% bila memungkinkan. Langkah-langkah

¹⁹⁵ Eric Toder, *ibid*, hal. 5.

ini dinamakan menuju efisiensi (tepat guna), yaitu alokasi biaya dipergunakan tepat kepada sasaran untuk memperoleh daya guna yang lebih besar, karena itu dalam rangka *tax compliance cost*¹⁹⁶ pemerintah dapat mengurangi beban pajak (*tax burden*) dalam dua hal yaitu dari sisi pemerintah yakni dengan menekan pengeluaran pajak serta mengurangi biaya-biaya yang dikeluarkan oleh wajib pajak.

Tabel 4.11.
Perbandingan *Marginal Revenue* dan *Marginal Cost*
Tahun 2003-2007

(dalam juta rupiah)

TAHUN	PENERIMAAN	%	BIAYA	%
2003	4.412.615	-	314.178	
2004	5.448.604	23,48	333.455	6,13
2005	6.499.707	19,29	355.534	8,74
2006	6.482.649	-17,06	385.069	8,73
2007	6.834.572	5,43	418.276	8,82

Keterangan: Angka Biaya 2007 merupakan angka sementara.

Sumber: Sie Pengendalian Pungutan Pajak Daerah, Dipenda Prop DKI Jakarta 2003-2007

MR = Marginal Revenue

MC = Marginal Cost

Untuk menggambarkan tingkat efisiensi pajak dapat dihitung dengan perbandingan *marginal revenue* dengan *marginal cost* melalui persamaan: $MR (Rev A_{2007} - Rev A_{2003}) : MC (Cost A_{2007} - Cost A_{2003})$, bila MR lebih besar dibandingkan dengan MC, maka hasil penerimaan pajak dianggap baik. Dari hasil perbandingan tersebut maka diperoleh nilai $MR (6.834.572 - 4.412.615) : MC (418.276 - 314.178) = 2.421.957 > 104.098$, atau $MR > MC$. Bila dihitung secara presentase, maka kenaikan *marginal revenue* juga terlihat lebih tinggi (54,89%) dibandingkan dengan *marginal cost* (33,13%). Perbandingan hasil tersebut memperlihatkan *marginal revenue* terlihat lebih tinggi dan mengindikasikan tingkat efisiensi yang baik.

Pada tabel 4.9. diperoleh informasi bahwa *tax operating cost* tahun 2007 ialah sebesar 8,82%, dimana pada angka 8,82% tersebut terdapat *cost of collection* sebanyak 5%. Jika dibandingkan dengan *cost of collection* negara-negara maju seperti Ukraina dan Rusia hanya berkisar sekitar 2%,¹⁹⁷ maka angka *cost of collection* sebesar 5% dianggap sangat tinggi, hal ini mengindikasikan bahwa organisasi

¹⁹⁶ J. Slemrod and M Blumenthal, *The Income Tax Compliance Cost of Big Business*, Public Finance Quarterly (Oct. 1996), hal. 134.

¹⁹⁷ Bird and Wallace, *op.cit*, lihat juga, SAT, 1996, *Major Development and Results*, Mexican Tax Administration Service, Secretaria De Hacienda Y Credito Publico, September, hal. 12.

Dipenda belum mencapai efisiensi yang seharusnya. Dengan menghitung *tax operating cost* akan lebih terasa bahwa organisasi belum melakukan tindakan efisiensi yang seharusnya.

Selanjutnya dengan mengacu pada hasil penelitian tentang biaya kepatuhan pajak¹⁹⁸ yang dilakukan oleh Adinur dapat diinterpretasikan bahwa *tax distortion cost* ialah: a). *Direct Money Cost* 6,69%, b). *Time Cost* 12,05%; serta c). *Psychological Cost* 11,11%. Dengan demikian total biaya kepatuhan pajak yang merupakan beban pajak (*tax burden*) yang sesungguhnya harus dikeluarkan oleh wajib pajak ialah 37,96%. Angka ini merupakan total biaya kepatuhan pajak ditambah *tax operating cost* Dipenda. Tingginya tingkat *compliance cost* akan dapat mempengaruhi tingginya tingkat *high cost economy* selain itu merupakan disinsentif bagi kepatuhan wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban pajak.



Sumber: *Tax Distortion Cost* diadopsi dari Adinur (2008),
Tax Operating Cost diolah sendiri.

Untuk menanggulangi *cost of taxation* yang tinggi, pemerintah perlu membenahi administrasi perpajakan misalnya dengan meminimalisasi aturan biaya pungut (*tax operating cost*) serta mempermudah pengisian SPTPD sehingga wajib pajak tidak harus membayar konsultan pajak untuk mengisi SPTPD. Pembenahan administrasi perpajakan juga harus dilakukan terhadap kelompok-kelompok pembayar pajak (*tax*

¹⁹⁸ Adinur Prasetyo, 2008, Pengaruh *Uniformity* dan Kesamaan Persepsi serta Ukuran Perusahaan Terhadap Kepatuhan Pajak (Minimalisasi Biaya Kepatuhan Pajak pada Perusahaan Masuk Bursa), Disertasi, Tidak Dipublikasikan, FISIP-Universitas Indonesia, Maret, hal. 86.

payer) yang memanfaatkan fasilitas perpajakan, seperti mobil-mobil petinggi-petinggi negara, anggota dewan dan individu atau kelompok-kelompok yang bermain disekitar pusat kekuasaan yang memperoleh pembebasan atau pengurangan pajak. Jumlah pajak yang hilang ini tidak dapat dihitung dengan baik, karena tersembunyi (*hidden, shadow* atau *underground*)¹⁹⁹ namun seharusnya dapat diperkirakan untuk dihitung menjadi potensi pajak sesungguhnya (*presumptive taxation*).²⁰⁰ Terhadap kelompok-kelompok ini dapat dikenakan pajak dalam rangka *fairness*. Bird and Wallace menyebut konsep ini dengan istilah *hard to tax*.²⁰¹

Dalam rangka *fairness* dimaksud, seharusnya *tax exemption* dapat lebih diminimalisasi misalnya pemerintah memperbaiki peraturan daerah tentang pajak daerah dan mengenakan pajak terutama atas kendaraan pemerintah pusat dan daerah, kendaraan kepolisian, angkatan bersenjata dan motor-motor besar. *Hard to tax* untuk hotel dapat diamati pada hotel melati dan rumah kos, sedangkan pada restoran dapat dilihat pada rumah makan dan warung tenda. *Hard to tax* ini akan dianalisis nanti pada bahasan *underfiling, underreporting* dan *underpayment*.

Semua bentuk *tax exemption* itu nantinya harus dilaporkan sebagai pemasukan (*income*), walaupun pada akhirnya dikembalikan kepada pihak tertentu, namun yang menarik ialah *tax exemption* yang dilaporkan ini dapat dijadikan sebagai bentuk bagian pengambilan keputusan yang akurat di masa mendatang. Alasan penting pemberlakuan *tax exemption* seperti ini karena dapat dipersamakan dengan pengenaan pajak penghasilan atas pembelian alat tulis kantor yang dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya keempat jenis pajak ini yaitu PKB, BBNKB, pajak hotel dan pajak restoran memiliki pandangan yang sama dalam hal pemungutan yang bersifat:

1. *Equity* (Keadilan)

Jika dilihat dari keadilan yang bersifat horizontal, dimana subjek pajak yang berada dalam kondisi yang sama, maka akan diperlakukan sama pula. Tidak peduli siapapun, bagaimanapun kondisi keuangannya karena memiliki kendaraan baru atau lama (BBNKB II) dikenakan pajak kendaraan bermotor 1%, balik nama kendaraan baru (BBNKB I) dikenakan 10%, menggunakan jasa pelayanan hotel dan restoran atau rumah makan, maka tetap akan dikenakan pajak restoran sebesar 10%. Bila dilihat

¹⁹⁹ Richard M Bird and Sally Wallace, 2003, *Is It Really so Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes*, Department of Economic, Ideas, Working Paper, University of Connecticut, hal 1.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

dari keadilan vertikal, maka wajib pajak yang memiliki tambahan kemampuan ekonomis yang berbeda diperlakukan tidak sama. Apabila jumlah kendaraan bertambah lebih dari satu maka pemerintah daerah propinsi DKI Jakarta kembali merencanakan untuk mengenakan pajak progresif terhadap kepemilikan kendaraan bermotor, atau bila omzet penjualan restoran dan hotel besar, maka besar pula jumlah pajak yang dibayarkan. Sebaliknya bila omzet penjualan kecil, semakin kecil pula jumlah pajak yang harus dibayarkan. Jadi jika dipandang dari segi keadilan, pengenaan pajak atas kendaraan bermotor, hotel dan restoran atau rumah makan memenuhi persyaratan keadilan pajak.

2. Revenue Productivity

Pada prinsipnya, pemungutan pajak daerah hendaknya memadai untuk keperluan pembiayaan pemerintah daerah. Dibalik prinsip ini pemerintah daerah tetap perlu memperhatikan agar jumlah pajak yang dipungut jangan sampai terlalu tinggi sehingga dapat menghambat pertumbuhan ekonomi masyarakat. Pajak tidak boleh menjadi sesuatu hal yang memberatkan wajib pajak yang pada akhirnya menimbulkan keengganan untuk membayar. Jika hal ini terjadi maka akan menghambat pemasukan dari sektor pajak, yang berarti juga menghambat pertumbuhan ekonomi masyarakat, sebab itu kebijakan pemerintah untuk menetapkan besarnya pajak setinggi-tingginya 10% dianggap proporsional.

3. Ease of Administration

Prinsip ini menekankan kepada kemudahan administrasi dan kepatuhan. Hal ini berkaitan dengan kepastian, efisien, kemudahan dan kenyamanan dalam pembayaran serta mudah dilaksanakannya dan tidak berbelit-belit. Selama ini peraturan yang menjadi acuan untuk mengenakan pajak restoran adalah Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002. Menurut peraturan ini yang disebut sebagai wajib pajak restoran adalah pengusaha restoran atau rumah makan. Tanpa klasifikasi yang cukup jelas mengenai siapa wajib pajak tersebut, semua pengusaha restoran atau rumah makan yang menyediakan pelayanan dan disertai dengan pembayaran, termasuk pengelola warung tegal juga dikenakan pajak. Berdasarkan uraian tersebut, maka kinerja Dipenda berdasarkan indikator perpajakan dapat digambarkan pada tabel berikut ini:

Tabel 4.12.
Kinerja Dipenda DKI Jakarta
Berdasarkan Indikator Perpajakan Tahun 2001-2007

Indikator	Hasil
1. <i>Local Taxing Power (LTP)</i>	Kontribusi PAD terhadap APBD 51,35
2. Upaya / Posisi Fiskal (<i>tax effort</i>)	Elastisitas PAD terhadap PDRB (ADHB) 1,06
3. <i>Tax Performance Index (TPI)/</i> Efektivitas Pajak	Perbandingan Penerimaan Pajak dgn Potensi Pajak Daerah*) 66,08
4. Efisiensi Pajak (<i>Cost of collection</i>)	<i>Operating cost</i> <i>Compliance cost</i> 8,18 7,72

Sumber : Hasil Olahan Data

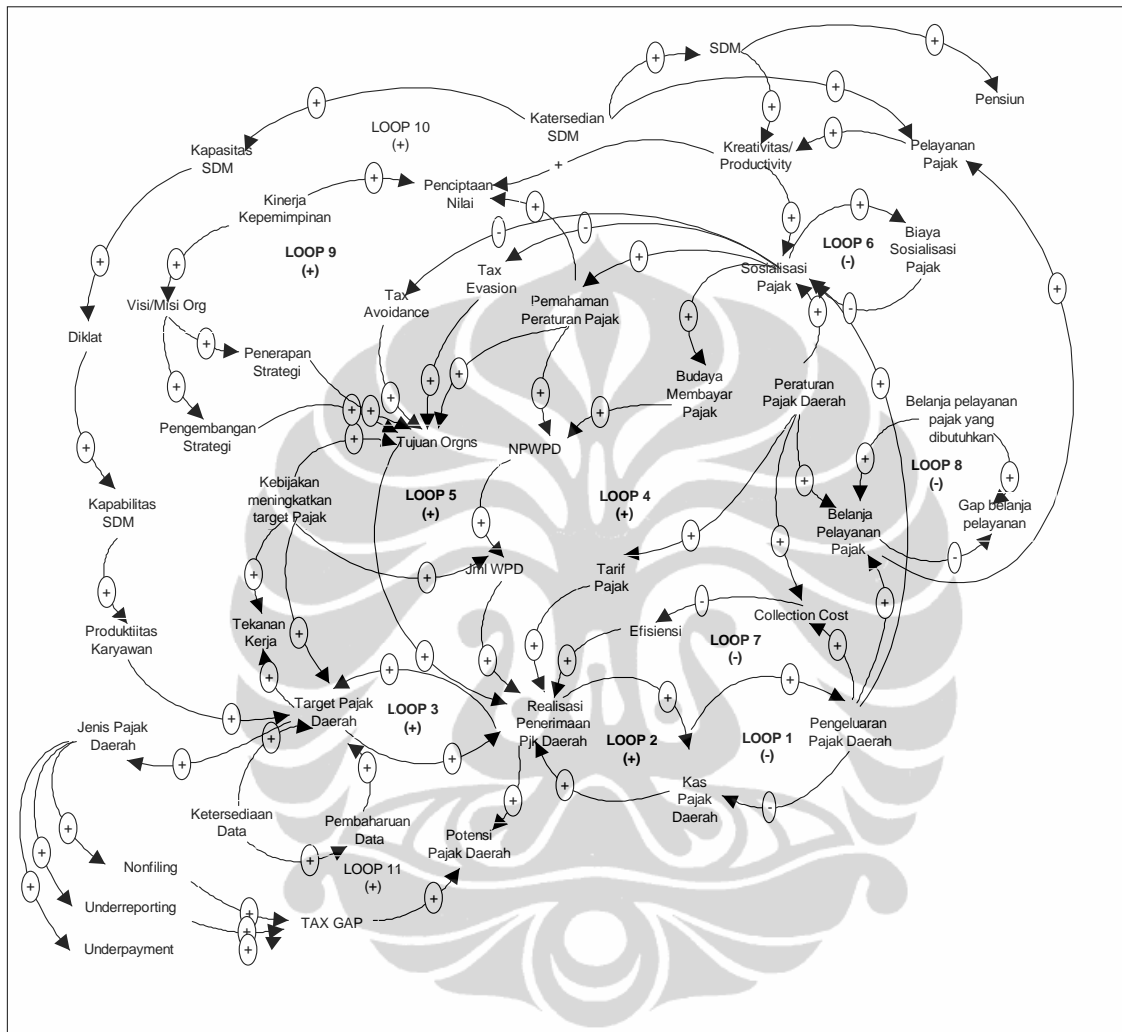
*) Angka ini belum final, karena setelah dianalisis dengan konsep *tax gap* terlihat angka hasil diperoleh sebesar 79,40% atau terdapat rata-rata *tax gap* terhadap 4 jenis sebesar 20,59% (lihat halaman 197).

4.4. Gambaran Model Awal

Dari data pada tabel 3.1. dan 3.2. dapat dibentuk pemodelan dasar (awal) dengan *system dynamics*. *System dynamics* menambahkan dimensi data untuk memetakan struktur dan memungkinkan simulasi komputer untuk menunjukkan perilaku struktur terhadap waktu. Dalam hal ini siklus pengembangan model dinamik yang kualitatif dapat digabungkan dengan pemodelan secara kuantitatif. Hal ini sejalan dengan pendapat Wolstenholme bahwa pemodelan kualitatif digunakan sebagai alat untuk menginterpretasikan hasil dari model kuantitatif agar tercapai adanya suatu penjelasan yang menyeluruh mengenai cara kerja sistem dan juga menjadi dasar bagi penelitian berikutnya.

Pemodelan awal dengan simulasi komputer berdasarkan tabel 3.1. dan 3.2. tersebut diperoleh struktur awal secara global yang merupakan keterkaitan antar sub model dalam model yang dibangun dari hasil data dilapangan. Model itu dapat diilustrasikan pada diagram 4.1. Walaupun demikian, karena model ini merupakan model awal, maka model ini memerlukan penjelasan-penjelasan pada struktur model generiknya. Model global atau model dasar yang dideskripsikan pada gambar 4.1. itu merupakan kombinasi beberapa sub model yang telah dikembangkan dari model Bahasyim, Goodman dan Karesh tentang *traffic* model dengan sub model yang dibuat sendiri. Untuk keperluan pemutakhiran model, maka model dasar ini dilakukan modifikasi yaitu mengubah dan menambah struktur. Struktur model global tersebut ialah sebagai berikut:

Gambar 4.1.
Struktur Model Global Kinerja Pajak Daerah (Causal Loop Diagram)



Keterangan gambar :

1. Anak panah yang bertanda positif (+) dapat berarti sebab akan menambah akibat atau sebab mempengaruhi akibat dalam arah perubahan yang sama ;
2. Anak panah yang bertanda negatif (-) dapat berarti sebab akan mengurangi akibat atau sebab mempengaruhi akibat dalam arah perubahan yang berlawanan ;

Gambar 4.1. menjelaskan 11 (sepuluh) loops. *Loop 1, 2* memiliki sifat penyeimbang atau negatif (-) dan *Loop 3* memperlihatkan sifat pertumbuhan. Dalam hal ini Kas Pajak Daerah merupakan *Stock*. Pertumbuhan penerimaan pajak daerah terjadi karena adanya peningkatan penerimaan pajak daerah. Setiap terjadi peningkatan penerimaan dalam satu tahun takwim, maka dalam asumsi normal,

yaitu faktor inflasi terkendali atau ekonomi dalam kondisi stabil, dampaknya akan meningkatkan target pajak daerah pada tahun berikutnya. Peningkatan target pajak menyebabkan munculnya tekanan kerja yang mengakibatkan beberapa sebab yaitu diambilnya beberapa kemungkinan kebijakan seperti menaikkan tarif pajak, peningkatan jumlah wajib pajak daerah atau meningkatkan kepatuhan pajak. Pada beberapa literatur perpajakan hal demikian disebut dengan kebijakan intensifikasi pajak dan ekstensifikasi pajak. Dalam hal ini variabel tekanan kerja dianggap sebagai faktor eksogenus, karena hanya merupakan konsekuensi dari suatu kebijakan inti untuk menaikkan tingkat penerimaan pajak.

Loop 4, merupakan *loop* positif yang menggambarkan terjadinya peningkatan penerimaan pajak daerah disebabkan adanya kenaikan tarif. Pada beberapa kasus di daerah menunjukkan bahwa perubahan kenaikan tarif Pajak Kendaraan Bermotor berdampak ikut mempengaruhi penerimaan pajak daerah, walaupun bersiko tinggi terjadi protes dari wajib pajak dan pengguna jalan raya. Perubahan tarif terjadi karena beberapa sebab, diantaranya adalah kelonggaran range tarif yang dicantumkan pada peraturan daerah. Dalam hal ini peraturan daerah juga dianggap sebagai faktor eksogenous. Dengan kata lain peraturan daerah melahirkan dua hal yaitu memberi kelonggaran atas meningkatnya tarif pajak daerah dan meningkatkan biaya sosialisasi peraturan daerah itu sendiri. Adapun sosialisasi pajak akan meningkatkan pemahaman wajib pajak tentang peraturan pajak. Setiap terjadinya pemahaman peraturan suatu pajak daerah bagi calon wajib pajak akan memancing mereka untuk segera untuk mengurus nomor pokok wajib pajak daerah (NPWPD). Setiap Pengurusan Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah yang baru akan menambah jumlah wajib pajak baru yang tentu saja ikut berpartisipasi untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah.

Loop 5, merupakan *loop* positif. Seperti halnya *loop 4*, sosialisasi pajak akan menyebabkan meningkatnya pemahaman peraturan pajak. Setiap terjadinya pemahaman peraturan daerah atau perubahan peraturan, maka mengakibatkan meningkatnya kepatuhan wajib pajak (*tax compliance*), yang pada akhirnya akan meningkatkan pula penerimaan pajak daerah.

Loop 6, adalah *loop* negatif atau *loop* penyeimbang yang menggambarkan terjadinya kenaikan biaya akibat dari meningkatnya sosialisasi pajak. *Loop 7*, juga merupakan *loop* negatif atau *loop* penyeimbang, yang menjelaskan mengenai terjadinya pengeluaran pajak disebabkan oleh adanya biaya pungut pajak (*collection*

cost). Dalam ketentuan perpajakan daerah hal ini merupakan kelaziman dan berlaku umum. Dalam teori perpajakan, *cost of collection* disebut juga *collection cost efficiency ratio* (CCER) atau *collection cost ratio* yang merupakan angka yang menunjukkan perbandingan antara biaya-biaya pemungutan pajak seperti gaji, biaya transpor, listrik dari Dipenda DKI Jakarta dengan jumlah pajak yang terhimpun. Jika *collection ratio* makin jauh dari angka 1, maka makin baik kinerja organisasi. Dalam hal ini apabila Dipenda mampu menekan biaya pungut mendekati angka 1, maka terjadi efisiensi yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan penerimaan.

Loop 8, merupakan *loop* negatif, dimana pengeluaran pajak daerah meningkat karena adanya pembiayaan pelayanan pajak. Antara belanja pelayanan pajak dengan belanja pelayanan pajak yang dibutuhkan terdapat gap belanja pelayanan pajak. Belanja pelayanan pajak akan bertambah disebabkan jumlah jenis pelayanan pajak yang diberikan pada masyarakat wajib pajak. Pelayanan pajak menuntut kreativitas dari setiap fiskus untuk setiap penciptaan nilai. *Loop 9* menjelaskan tentang kinerja kepemimpinan. Dalam hubungannya dengan kinerja kepemimpinan dituntut terjadinya siklus penciptaan nilai secara kontinyu oleh setiap pimpinan termasuk kemampuan pemimpin untuk berkreasi dalam penciptaan visi dan misi yang mendukung kinerja organisasi. Visi dan misi organisasi memiliki dua strategi yaitu penerapan dan pengembangan strategi. Keduanya bermuara pada tujuan organisasi yang bermanfaat untuk memacu tingkat penerimaan pajak daerah.

Loop 10, menggambarkan tentang dukungan SDM terhadap target penerimaan pajak. Ketersediaan SDM disebabkan oleh kapasitas SDM. Bila dilakukan investasi pendidikan dan pelatihan, maka terjadi peningkatan kapabilitas. Peningkatan kapabilitas SDM akan menyebabkan peningkatan target pajak dan pada akhirnya meningkatkan penerimaan pajak daerah. Terakhir *loop 11*, mendeskripsikan mengenai potensi pajak yang merupakan perpaduan dari realisasi pajak dengan *tax gap*, sedangkan *Tax Gap* itu sendiri bersumber dari *nonfiling*, *underreporting* dan *underpayment*.

4.5. Alternatif Pengukuran Kinerja Organisasi Dipenda

4.5.1. Deskripsi Data Hasil Kuesioner

Analisis data kuesioner dilakukan dengan memakai teknik penghitungan SPSS (*statistical product and service solutions*). Analisis dengan metode ini dianggap cocok untuk melihat hasil kuesioner yang sudah didistribusikan pada sejumlah pegawai Dipenda propinsi DKI Jakarta. Analisis ini bertujuan untuk mencari tahu dimensi mana yang paling berpengaruh dapat mengintervensi kinerja organisasi Dipenda. Dengan mengintervensi beberapa dimensi, maka terlihat *leverage* kinerja organisasi. *Leverage* dimaksud ialah *leverage* selain variabel keuangan dan pajak (nonfinansial) yang lazim dipakai saat ini di Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta.

Skala pengukuran yang dipakai ialah *likert scale*, yaitu skala yang berisikan tingkat jawaban yang merupakan skala jenis ordinal. Dalam penelitian ini variabel penelitian dikelompokkan atas variabel bebas dan variabel terikat. Variabel-variabel bebas terdiri dari variabel kepemimpinan, perencanaan stratejik, kepuasan pelanggan, pengelolaan pengetahuan, Sumber daya manusia dan manajemen proses. Variabel dependen ialah variabel hasil atau hasil kerja. Pengaruh antara variabel-variabel tersebut secara operasional dapat digambarkan dalam uraian-uraian pembuktian hubungan antar variabel. Dalam penelitian ini, pada masing-masing variabel independen terdapat 10 pernyataan dengan alternatif pilihan 1-5, sedangkan pada variabel hasil kerja terdapat 5 pernyataan dengan alternatif pilihan 1-5. Jumlah populasi 841 orang dengan jumlah sampel 265. Dari jumlah sampel dimaksud maka semua reponden diberikan daftar pernyataan dan setelah menunggu 2 bulan kuisisioner yang kembali pada peneliti berjumlah 124 kuisisioner. Berdasarkan tabulasi kuisisioner itu dilakukan uji data sebagai berikut:

4.5.2. Analisis Data

4.5.2.1 Uji Validitas Data

Uji validitas data menghasilkan korelasi r hitung. Nilai ini kemudian dibandingkan dengan nilai r tabel pada tingkat signifikan (kesalahan) 5%. Dari tabel r untuk $df = 124$ dengan tingkat signifikansi 5% diperoleh angka r tabel = 0,121. Dalam hal ini uji dilakukan satu arah karena hipotesis menunjukkan kearah positif. Pada uji validitas data apabila r hitung lebih besar atau sama dengan nilai r tabel maka hasil tersebut dikatakan valid. Dari hasil penghitungan, maka dapat disimpulkan bahwa seluruh item

yang berjumlah 10 item pada masing-masing dimensi adalah valid. Kesimpulan ini ditetapkan setelah nilai r hitung dibandingkan dengan nilai r tabel pada tingkat signifikan sebesar 5% adalah 0,121, dimana keseluruhan butir pernyataan yang digunakan dalam penelitian ini memiliki r yang lebih besar dibandingkan dengan nilai r tabel. Untuk mencari r hasil untuk setiap item (variabel) maka dapat dilihat pada kolom *Corrected item total correlation*.²⁰² Adapun hasil keputusan ditentukan berdasarkan hipotesis bahwa bila r hasil $>$ r tabel, maka item dimaksud dianggap valid, sebaliknya bila r hasil $<$ r tabel, maka item dimaksud dianggap tidak valid. Dari masing-masing dimensi yang memiliki 10 butir (variabel) dimaksud serta dimensi hasil kerja yang memiliki 5 butir pernyataan, semua variabel menunjukkan r hasil lebih besar dibandingkan dengan r tabel. Oleh karena itu maka semua butir tersebut dianggap valid.

Hasil pengolahan data dengan uji validitas data pada program SPSS versi 11.0 terhadap instrumen-instrumen variabel kepemimpinan, perencanaan stratejik, kepuasan pelanggan, pengelolaan pengetahuan, kekuatan kerja/sumber daya manusia dan manajemen proses serta hasil kerja dapat dilihat pada lampiran 3.1.

4.5.2.2. Penghitungan Reliabilitas Data

Selanjutnya apabila semua data sudah dapat dikatakan valid, maka analisis dilanjutkan pada uji reliabilitas. Sebagaimana uji validitas data, maka pada uji reliabilitas juga harus menentukan nilai r tabel, mencari r hasil dan menentukan hasil keputusan. Nilai r tabel sudah diperoleh sebelumnya yaitu 0,121, sedangkan r hasil ditentukan oleh nilai alpha (α). Nilai (α) harus positif karena walaupun nilai dimaksud tinggi namun negatif, maka nilai dimaksud tetap ditolak. Keputusan dalam bentuk hipotesis ialah bila r (α) positif $>$ r tabel, maka variabel itu dianggap reliabel, tetapi bila r (α) positif $<$ r tabel, maka variabel itu dianggap tidak reliabel, sedangkan hasil keputusan dapat dilihat pada hasil perhitungan (lampiran 3.2.), dimana semua dimensi memperlihatkan r (α) positif $>$ r tabel, karena itu butir-butir variabel pada uji ini dianggap reliabel.

²⁰² Singgih Santoso, 2002, SPSS Statistik Parametrik, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, hal. 270-285.

4.5.2.3. Pengujian Normalitas Data

Normalitas data penelitian diuji dengan menggunakan metode Chi Kuadrat (X^2). Dalam hal ini suatu data dikatakan berdistribusi normal bila harga Chi Kuadrat hitung dibandingkan harga Chi Kuadrat tabel, dengan derajat kebebasan (dk) $6 - 1 = 5$, hasilnya kecil dari Chi Kuadrat tabel. Langkah-langkah pengujian normalitas data dengan metode Chi Kuadrat ialah menentukan jumlah kelas interval, dalam hal ini jumlah kelas intervalnya (6 interval); menentukan panjang kelas interval yaitu (nilai data terbesar-nilai data terkecil) dibagi dengan jumlah kelas interval (6); menyusun ke dalam tabel distribusi frekuensi, yang sekaligus merupakan tabel untuk menghitung harga chi kuadrat; menghitung frekuensi yang diharapkan (fh), dengan cara mengalikan prosentase luas tiap bidang dengan jumlah anggota sampel; memasukan harga-harga fh ke dalam kolom fh sekaligus menghitung harga-harga (fo-fh) dan menjumlahkannya.

Harga dalam hal ini merupakan harga chi kuadrat hitung, kemudian dilakukan perbandingan harga chi kuadrat hitung dengan chi kuadrat tabel. Bila harga chi kuadrat hitung lebih kecil atau sama dengan harga chi kuadrat tabel ($Xh^2 < Xt^2$), maka distribusi dinyatakan normal (lampiran 3). Dari hasil perhitungan data pada lampiran 3 harga Chi Kuadrat hitung dibandingkan dengan harga chi kuadrat tabel dengan derajat kebebasan (dk) $6 - 1 = 5$ dengan taraf kesalahan 5%, maka dapat ditentukan rata-rata harga Chi Kuadrat tabel lebih besar dibanding dengan harga Chi kuadrat tabel. Oleh karena harga Chi kuadrat hitung lebih besar dari harga Chi Kuadrat tabel, maka seluruh distribusi data dianggap 'normal'.

4.5.3. Uji Regresi

Uji normalitas data menghasilkan kesimpulan sementara bahwa seluruh data dianggap normal. Data yang terkumpul melalui instrumen dengan skala likert menghasilkan data interval sehingga metode statistik dapat digunakan untuk uji korelasi dan regresi. Pada pengujian statistik ini digunakan teknik *stepwise*. Dari pengujian teknik ini diperoleh informasi sebagaimana di bawah ini:

Tabel 4.13.
Variabel Yang Mempengaruhi
Hasil Kerja dengan Teknik Stepwise

Variables Entered/Removed ^a		
Model	Variables Entered	Variables Removed Method
1	Perencanaan Strategis	Stepwise (Criteria: Probabilit y-of-F-to-enter <= .050, Probabilit y-of-F-to-remove >= .100).
2	Sumberdaya Manusia	Stepwise (Criteria: Probabilit y-of-F-to-enter <= .050, Probabilit y-of-F-to-remove >= .100).

a. Dependent Variable: Hasil

Oleh karena itu, dari 6 variabel yang diuji hanya terdapat 2 variabel yang memiliki hubungan yang signifikan terhadap hasil kerja yakni variabel perencanaan stratejik dan variabel kekuatan kerja (SDM), sedangkan dari pengujian regresi diperoleh hasil sebagai berikut:

Tabel 4.14.
Hasil Regresi 2 Variabel Yang Mempengaruhi Hasil Kerja

Coefficients ^a						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	.503	.284		1.769	.079
	Perencanaan Strategis	.794	.084	.651	9.480	.000
2	(Constant)	.125	.283		.443	.658
	Perencanaan Strategis	.568	.096	.466	5.903	.000
	Sumberdaya Manusia	.315	.077	.323	4.096	.000

a. Dependent Variable: Hasil

Nilai yang diperoleh dari tabel di atas terhadap variabel hasil kerja dengan memakai rumus regresi ialah $Y = a + b_1X_1$ atau $Y = 0,503 + 0,794X_1$. Artinya nilai konstanta 0,503 menunjukkan variabel hasil kerja bila dipengaruhi oleh variabel perencanaan stratejik memiliki nilai sebesar 0,503, sedangkan nilai regresi 0,794 menunjukkan adanya kontribusi positif yaitu apabila variabel manajemen stratejik ditingkatkan 1 poin akan memberikan pengaruh 0,794 terhadap hasil kerja.

Kedua variabel independen yaitu variabel perencanaan stratejik dan variabel sumber daya manusia diuji coba untuk melihat hasil regresinya, maka diperoleh nilai variabel dengan hasil regresi ialah $Y = a + b_1X_1 + b_2X_2$ atau $Y = 0,125 + 0,568X_1 + 0,315X_2$. Nilai konstanta 0,125 menunjukkan variabel hasil kerja dipengaruhi oleh variabel perencanaan stratejik dan sumber daya manusia. Nilai regresi 0,568 menunjukkan adanya kontribusi positif dari variabel perencanaan stratejik serta nilai regresi 0,315 menunjukkan adanya kontribusi positif dari variabel sumber daya manusia. Dengan demikian terlihat pengaruh yang lebih kuat dari variabel perencanaan stratejik dibandingkan dengan variabel sumber daya manusia terhadap variabel hasil kerja.

4.5.4. Uji Korelasi

Untuk melihat hubungan antar variabel digunakan uji korelasi dengan teknik pearson. *Output corelation pearson* menghasilkan data sebagai berikut:

Tabel 4.15.
Hasil Uji Korelasi 2 Variabel Terhadap Hasil Kerja

Correlations

		Hasil	Perencanaan Strategis	Sumberdaya Manusia
Hasil	Pearson Correlation	1	,651**	,590**
	Sig. (2-tailed)	,	,000	,000
	N	124	124	124
Perencanaan Strategis	Pearson Correlation	,651**	1	,574**
	Sig. (2-tailed)	,000	,	,000
	N	124	124	124
Sumberdaya Manusia	Pearson Correlation	,590**	,574**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,
	N	124	124	124

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Hasil analisis korelasi antara variabel perencanaan stratejik terhadap hasil kerja menghasilkan nilai 0,651. Korelasi antara variabel sumber daya manusia/kekuatan kerja terhadap hasil kerja menghasilkan nilai 0,590. Nilai korelasi kedua variabel independen dengan variabel dependen menunjukkan 0,574. Hal ini menjelaskan bahwa terdapat hubungan yang relatif kuat antara kedua variabel. Kesimpulan sementara yang diperoleh ialah bila kedua variabel ditingkatkan maka akan meningkatkan hasil kerja organisasi.

4.5.5. Analisis Koefisien Penentu (KP)

Analisis ini menjelaskan mengenai peningkatan atau penurunan variabel dependen disebabkan oleh variabel independen. Formula koefisien penentu ialah $KP = r^2 \times 100\%$. Dari perolehan analisis data SPSS diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

Tabel 4.16.
Koefisien Penentu Variabel

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.651 ^a	.424	.419	.55058
2	.703 ^b	.494	.486	.51810

a. Predictors: (Constant), Perencanaan Strategis

b. Predictors: (Constant), Perencanaan Strategis, Sumberdaya Manusia

a. Variabel Perencanaan stratejik

Nilai koefisien determinan (R-square) sebesar 0,424 atau 42%. Nilai ini mengandung arti variasi peningkatan dan penurunan hasil kerja dapat dijelaskan sebanyak 42% oleh variabel perencanaan stratejik, sedangkan 58% pengaruhnya dijelaskan oleh variabel independen yang lain.

b. Variabel Sumber daya Manusia/Kekuatan Kerja

Nilai koefisien determinan (R-square) sebesar 0,494 atau 49%. Nilai ini mengandung arti variasi peningkatan dan penurunan hasil kerja dapat dijelaskan sebanyak 49% oleh variabel sumber daya manusia/kekuatan kerja, sedangkan 51% pengaruhnya dijelaskan oleh variabel independen yang lain.

4.5.6. Analisis Anova (Analysis of Variance)

Analisis ini digunakan untuk menjelaskan hubungan secara bersama-sama variabel independen terhadap variabel dependen. Hasil penghitungan Anova dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.17.
Analisis Anova

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	27.245	1	27.245	89.877	.000 ^a
	Residual	36.982	122	.303		
	Total	64.227	123			
2	Regression	31.748	2	15.874	59.137	.000 ^b
	Residual	32.480	121	.268		
	Total	64.227	123			

a. Predictors: (Constant), Perencanaan Strategis

b. Predictors: (Constant), Perencanaan Strategis, Sumberdaya Manusia

c. Dependent Variable: Hasil

Untuk menentukan hubungan variabel perencanaan strategik dengan variabel hasil kerja maka berdasarkan hasil pengolahan data diperoleh F hitung dengan $\alpha = 5\%$ dihasilkan angka 59,137, sedangkan F tabel ditetapkan sebesar 0,979. Dengan demikian $F_{hitung} > F_{tabel}$ atau terdapat hubungan variabel perencanaan strategik dengan variabel hasil kerja. Angka signifikansi 0,00 merupakan probabilitas hasil sebanyak 0% dengan tingkat kesalahan $\alpha = 5\%$, sehingga dapat dikatakan variabel perencanaan strategik signifikan variabel hasil kerja. Selanjutnya untuk menentukan hubungan variabel sumber daya manusia/kekuatan kerja dengan variabel hasil kerja maka diperoleh F hitung 59,137, sedangkan F tabel ditetapkan sebesar 0,979. Dengan demikian $F_{hitung} > F_{tabel}$ atau terdapat hubungan variabel sumber daya manusia/kekuatan kerja dengan variabel hasil kerja. Angka signifikansi 0,00 merupakan probabilitas hasil sebanyak 0% dengan tingkat kesalahan $\alpha = 5\%$, sehingga dapat dikatakan variabel sumber daya manusia/kekuatan kerja signifikan variabel hasil kerja. Berdasarkan analisis di atas diperoleh kesimpulan sebagai berikut, yaitu:

- a. Berdasarkan uji regresi $Y = a + b_1X_1 + b_2X_2$ atau $Y = 0,125 + 0,568X_1 + 0,315X_2$, diperoleh gambaran bahwa terdapat pengaruh yang cukup kuat antara variabel perencanaan stratejik dan sumber daya manusia/kekuatan kerja terhadap variabel hasil kerja, sedangkan berdasarkan uji korelasi terdapat hubungan yang berarti antara variabel perencanaan stratejik dengan variabel hasil kerja serta hubungan variabel sumber daya manusia/ kekuatan kerja dengan variabel hasil kerja.
- b. Nilai koefisien penentu menjelaskan variasi peningkatan dan penurunan hubungan antara variabel perencanaan stratejik dan variabel sumber daya manusia dengan variabel hasil kerja, dimana hubungan itu ditunjukkan dengan nilai r square 0,494. Nilai ini terlihat lebih signifikan bila dibandingkan dengan hanya melihat hubungan variabel perencanaan stratejik dengan variabel hasil kerja saja, yakni 0,424.
- c. Uji hipotesis t menunjukkan perolehan nilai sebesar 0,443, nilai ini lebih besar bila dibandingkan dengan nilai t tabel 0,166, sehingga H_0 ditolak dan H_a diterima. Dengan demikian terdapat hubungan secara bersama-sama antara variabel perencanaan stratejik dan sumber daya manusia dengan variabel hasil kerja.
- d. Hasil uji t diperkuat dengan uji F , dimana uji ini menghasilkan nilai sebesar 59,137, nilai ini lebih besar bila dibandingkan dengan nilai F tabel 0,979, sehingga H_0 ditolak dan H_a diterima. Dengan demikian terdapat pengaruh secara bersama-sama antara variabel perencanaan stratejik dan variabel sumber daya manusia dengan variabel hasil kerja.

4.6. Hasil Analisis Terhadap 6 Dimensi Kinerja

Berdasarkan uraian di atas, terdapat 6 (enam) dimensi yang diujikan yaitu dimensi kepemimpinan, perencanaan stratejik, wajib pajak sebagai pelanggan, sumber daya manusia, pengelolaan pengetahuan, manajemen proses. Dari keenam dimensi dimaksud, maka dapat diketahui pengaruh masing-masing dimensi.

a. Dimensi kepemimpinan

Pada dimensi ini peran pemimpin diarahkan pada perbaikan kualitas pelayanan bagi pelanggan dalam rangka untuk meningkatkan jumlah penerimaan pajak daerah. Dimensi kepemimpinan yang diujikan memiliki sepuluh indikator, yaitu adanya kebijakan mengenai kualitas layanan, kemampuan mengkomunikasikan sasaran kualitas jangka panjang kepada karyawan, mengkomunikasikan tanggungjawab

perbaikan kualitas, keterlibatan pemimpin secara penuh untuk mengembangkan kultur kualitas layanan, mengajak karyawan untuk mempraktekkan konsep kualitas, sumberdaya yang cukup dan tepat untuk memperbaiki kualitas pelayanan serta wajib pajak mengetahui sasaran kualitas layanan yang dicanangkan pemimpin.

Dari sepuluh indikator yang diujikan maka diperoleh informasi bahwa terlihat peran pemimpin puncak untuk meningkatkan kualitas pelayanan tidak memiliki pengaruh yang kuat (lihat lampiran III). Jawaban responden mengindikasikan bahwa terdapat 19,4% responden yang menyatakan tidak memahami mengenai kebijakan kualitas layanan, sedangkan 35,5% ragu-ragu. Namun demikian perlu dilihat pula jumlah sumberdaya yang mendukung kualitas layanan. Dari jawaban responden diperoleh informasi bahwa hanya sebagian saja dari karyawan yang mendukung pelayanan dengan sungguh-sungguh (41,6%) dengan alasan belum memahami sepenuhnya konsep pelayanan. Kurangnya pemahaman dan pengetahuan karyawan di tingkat dinas mengenai kualitas pelayanan pajak secara keseluruhan.

Disisi lain, diperoleh jawaban yang menarik dari responden yaitu ditingkat unit terdapat sub-sub unit yang mendukung kualitas layanan terhadap pelanggan (64,6%). Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat usaha yang serius ke arah layanan kualitas di level unit walaupun belum maksimal. Dilihat dari pendapat Ross²⁰³ bahwa seorang pemimpin bertanggung jawab dalam menentukan dan menyampaikan misi pelayanan pada suatu organisasi secara jelas dan seksama agar semua karyawan memahami, menyakini, dan bertanggung jawab terhadap misi tersebut. Pada organisasi Dipenda misi kualitas layanan belum sepenuhnya berjalan di level manajemen, tetapi mulai berjalan baik di level unit, sebab itu berdasarkan pendapat Ross maka diperlukan peran maksimal dari pimpinan puncak untuk mendukung kualitas layanan dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak daerah terutama pada level manajemen.

Peran maksimal ini harus terlihat pada pengembangan kultur kualitas organisasi, ajakan yang sungguh-sungguh dari pemimpin untuk mengimplikasikan konsep kualitas layanan serta pernyataan kualitas layanan haruslah menjadi suatu kebutuhan bagi organisasi. Ross juga menjelaskan bahwa pimpinan yang memiliki program kerja seperti ini selalu dengan rendah hati mengatakan keberhasilan yang dicapai selama ini berkat orang lain (*the window*) dan menganggap dialah yang paling bertanggung

²⁰³ Joel E. Ross, *op.cit*, hal. 34.

jawab bilamana hasil yang dicapai tidak memuaskan (*the mirror*).²⁰⁴ Dari dimensi pertama ini terlihat peran kepemimpinan belum maksimal dan tidak memberikan pengaruh yang besar terhadap organisasi.

b. Dimensi manajemen Stratejik

Pertanyaan yang mendasar pada dimensi ini ialah apakah organisasi telah memiliki sistem untuk mengumpulkan data dan informasi dari berbagai sumber yang digunakan sebelum menyusun perencanaan stratejik perpajakan daerah. Sebagian besar responden menjawab organisasi telah memiliki sistem pendataan yang memadai dan dapat digunakan untuk perencanaan stratejik (82,4%), tetapi di dalam pelaksanaannya ternyata hanya sebagian saja yang digunakan dalam menentukan target perencanaan. Dengan kata lain, organisasi tidak menggunakan sepenuhnya data yang yang untuk menyusun target pajak (49,2%). Walaupun demikian dalam menyusun rencana stratejik, organisasi masih memperhitungkan faktor kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman (67,8%). Organisasi juga melibatkan sebagian karyawan dalam perencanaan stratejik (51,6%), serta setiap unit memiliki perencanaan stratejik masing-masing secara sendiri-sendiri untuk meningkatkan layanan pada wajib pajak dalam rangka mencapai tujuan organisasi (67,7%).

Dengan demikian pada dimensi perencanaan stratejik, terlihat kemajuan organisasi di dalam menyusun perencanaan. Hal ini ditunjukkan pada keterlibatan karyawan dalam perencanaan, diberikannya kewenangan yang penuh bagi unit untuk menyusun rencana layanan yang berkualitas terhadap wajib pajak serta rencana disusun untuk tujuan jangka panjang.²⁰⁵ Namun demikian ada hal penting yang diperlukan oleh organisasi, sesuai dengan pendapat Mitchell²⁰⁶, bahwa apabila organisasi perpajakan berkeinginan merumuskan perencanaan stratejik, maka jalan yang paling baik agar dapat meminimalisasi *potential loss* ialah dengan cara memperhitungkan *tax gap*, yakni pertimbangan kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah agar dapat dideskripsikan tentang *nonfiling*, *underreporting* dan *underpayment*.²⁰⁷ Dengan demikian peran dimensi perencanaan memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap kinerja organisasi.

²⁰⁴ *ibid.*

²⁰⁵ Alfred D Chandler, *op.cit.*, hal. 13.

²⁰⁶ Daniel Mitchell, *op.cit.*.

²⁰⁷ Eric Turder, 2007, *Reducing the Tax Gap: The Illusion of Pain Free Deficit Reduction*, Urban Institute and Urban Brookings Tax Policy Center, hal. 1.

c. Dimensi wajib pajak sebagai pelanggan

Persoalan pertama pada dimensi pelanggan ialah terwujudnya rencana yang jelas untuk mendukung kualitas layanan, adanya prasarana pendukung dan sumberdaya yang terampil. Ketiga faktor ini menjadi acuan penting menuju kepada konsep *Customer Driven Government*.²⁰⁸ Menurut Osborne dan Gaebler²⁰⁹, pemerintah yang berorientasi pada pelanggan ialah pemerintah yang dapat memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan kebutuhan birokrasi. Pemerintah yang berorientasi pada pelanggan adalah pemerintah yang meletakkan pelanggan sebagai hal yang paling terdepan.

Pada organisasi Dipenda, ketiga hal tadi yaitu terwujudnya rencana yang jelas untuk mendukung kualitas layanan, adanya prasarana pendukung dan sumberdaya yang terampil dipadu dengan arah organisasi untuk selalu menuju pada peningkatan kepuasan wajib pajak. Salusu mengungkapkan bahwa dimensi pelanggan diperlukan suatu komitmen yang penuh kesungguhan untuk meningkatkan kualitas, berjangka panjang dan membutuhkan penggunaan peralatan dan teknik-teknik tertentu.²¹⁰

Jawaban responden mendeskripsikan, bahwa hanya sebagian saja dari ketiga hal tadi yaitu terwujudnya rencana yang jelas untuk mendukung kualitas layanan, adanya prasarana pendukung dan sumberdaya yang terampil, dapat mencapai kepuasan wajib pajak (51,6%), walaupun organisasi memiliki data informasi untuk identifikasi setiap wajib pajak (48,4%). Pemanfaatan data informasi wajib pajak belum dilaksanakan secara maksimal, hal ini terlihat dari masih rendahnya kemampuan sumberdaya manusia untuk menghitung wajib pajak potensial (42%).

Untuk menangani keluhan wajib pajak, organisasi menggunakan kotak suara. Sebagian responden menyatakan kotak suara ini cukup bermanfaat bagi wajib pajak (48%) dan keluhan yang disampaikan wajib pajak melalui kotak suara ini segera ditindaklanjuti (79,9%). Pada sisi keluhan pelanggan terdapat jawaban responden yang menarik, yakni informasi ketidakpuasan pelanggan hanya digunakan sebagian saja untuk meningkatkan kualitas layanan (51,5%). Penyebabnya tidak seluruh informasi yang ada ternyata dapat ditindaklanjuti pada tahun yang bersangkutan, karena menyangkut masalah pembiayaan dan anggaran. Kesimpulan yang dapat diperoleh ialah dimensi wajib pajak sebagai pelanggan belum mendapat tempat

²⁰⁸ David Osborne dan Ted Gaebler, *op.cit.*

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ J. Salusu, *op.cit.*, hal 37.

sepenuhnya pada organisasi perpajakan daerah, walaupun usaha ke arah kualitas layanan yang baik sudah dimulai pada level unit.

d. Dimensi pengelolaan pengetahuan

Pada dasarnya responden setuju bila ditanyakan tentang data dan keluhan wajib pajak selayaknya digunakan untuk pengambilan keputusan dan pembaharuan dalam bidang perpajakan daerah (73,2%), tetapi responden mensyaratkan agar organisasi terlebih dahulu harus memiliki sistem pengukuran kinerja pelayanan yang telah baku dan standar (80,7%). Hal ini menunjukkan bahwa di saat ini merupakan suatu keharusan bagi organisasi untuk segera menyusun sistem kinerja pelayanan yang baku, karena sistem pengukuran kinerja tersebut akan mampu mengantisipasi setiap perubahan yang cepat pada organisasi (93,5%). Sebagaimana diketahui, sistem kinerja yang ada sekarang mengandalkan model LAKIP. Model ini tidak memberikan kemungkinan bagi pimpinan untuk menganalisis kinerja organisasi secara lebih akurat.

Organisasi sampai saat ini belum memiliki *software* dan *hardware* yang handal, aman dan mudah digunakan dan dapat diakses secara kontinyu oleh wajib pajak. Yang ada ialah hanya terdapat sistem yang dibuat secara parsial untuk memudahkan pelaporan pajak dalam bentuk disket, tetapi bukan untuk mengakses (di internet) kebutuhan wajib pajak daerah. Sampai saat ini ternyata organisasi belum memiliki sistem untuk memindahkan pengetahuan organisasi pada karyawan, wajib pajak dan masyarakat (90,3%) dan organisasi juga belum memiliki sistem untuk menyebarkan pengetahuan organisasi dengan baik (93,5%).

e. Dimensi sumberdaya manusia

Untuk membangun sumberdaya manusia yang handal diperlukan implikasi konsep *learning and growth*.²¹¹ Pada konsep ini Kaplan meletakkan sumberdaya manusia sebagai *leverage* untuk membangun keunggulan kompetitif. Pada organisasi Dipenda terlihat adanya kemampuan organisasi untuk meningkatkan kemampuan dan ketrampilan karyawan (71%), namun organisasi belum memiliki sistem kinerja untuk menentukan kepuasan karyawan (74,2%). Hal ini merupakan karakteristik dari instansi publik di negara berkembang, dimana organisasi publik biasanya belum memiliki sistem kinerja kepuasan karyawan, namun untuk menutupi kekurangan, mereka memiliki program untuk pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan

²¹¹ RS. Kaplan, *op.cit.*, hal. 63.

dan ketrampilan karyawan. Dengan kata lain, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan tidak dirancang dengan baik, tidak memiliki indikator keberhasilan dan tidak ada evaluasi dampak. Akibatnya tidak diperoleh hasil yang baik.

Organisasi memiliki sistem rekrutmen kepemimpinan yang dipersyaratkan pemerintah, karena lazimnya pengangkatan pimpinan puncak organisasi publik didasarkan atas penunjukan. Pada rekrutmen seperti ini tidak dikenal dengan suksesi kepemimpinan. Menurut Kaplan, pimpinan memiliki peran besar untuk meningkatkan pengetahuan yang dikuasai oleh karyawan yaitu membangun *organizational equity*, sehingga jasa layanan pajak yang dihasilkan memiliki *brand equity* yang menghasilkan nilai terbaik bagi wajib pajak. Disamping itu perlu pula dibangun *distinctive capabilities* yang mencakup ketrampilan fungsional, ketrampilan sosialisasi pajak dan *embedded resources*, serta membangun *organization capital* berupa jejaring dan hubungan berkualitas dengan kelompok-kelompok wajib pajak.²¹² Pada organisasi Dipenda hal demikian belum terlihat sepenuhnya dan tentu saja dapat dikembangkan. Beberapa Unit Samsat memang telah memulai, tetapi perlu ditingkatkan terus kemampuan dan perannya. Suksesi kepemimpinan ke depan dapat diarahkan pada membangun pencitraan (*image*)²¹³ yang baik dan membangun sistem informasi yang mudah diakses wajib pajak daerah.

f. Dimensi manajemen proses

Pada dimensi manajemen proses dipertanyakan apakah organisasi telah memiliki aturan dan prosedur pelayanan yang jelas, misalnya ukuran menit untuk melayani satu pelanggan, sebagian besar responden menjawab bahwa sebagian unit-unit telah memiliki sistem yang baik (44,1%). Sebagian unit juga telah berkembang dan memiliki kreativitas/penciptaan nilai pelayanan yang menyenangkan wajib pajak sebagai pelanggan (42,1%). Hal ini terlihat dengan adanya program *smile* yang ditujukan pada setiap pelanggan serta mengurangi peran calo pada pajak kendaraan bermotor. Terciptanya kreativitas sebagai bagian dari indikator manajemen proses disebabkan karyawan memiliki keterlibatan sepenuhnya untuk mengembangkan dan menghasilkan pelayanan terbaik (38,7%) dan setiap munculnya ide kreatif dan inovasi dari karyawan didukung secepatnya oleh kepala unit pada Samsat (48,4%). Berhubungan dengan sistem yang dimiliki organisasi untuk meminimumkan biaya

²¹² *Ibid.*

²¹³ Garperz, *op.cit.* hal 36.

pungut pajak (*cost collection*) sebagai bagian dari kreativitas dan ide, sebagian responden menyetujui agar biaya pungut pajak dapat diminimalisir (35,5%).

Pada analisis dimensi manajemen proses diperoleh informasi bahwa terdapat beberapa bentuk kreativitas, pengembangan nilai-nilai dan ide ditingkat unit dalam upaya meningkatkan kualitas layanan, namun pada level manajemen belum terlihat secara nyata. Dengan demikian saat ini dimensi manajemen proses tidak memiliki pengaruh kuat terhadap kinerja organisasi.

Dari analisis SPSS tersebut terdapat 2 (dua) kriteria yang memiliki pengaruh kuat terhadap hasil kerja atau kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta yaitu variabel perencanaan strategik dan variabel sumber daya manusia. Kedua, variabel ini akan terasa lebih bermanfaat bagi organisasi pajak daerah untuk diterapkan dimasa mendatang, karena variabel perencanaan strategik mendisain berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mempertahankan eksistensi penerimaan pajak. Namun yang perlu diperhatikan ialah kebijakan dimaksud seyogyanya melibatkan banyak pihak, terutama dari pimpinan dan pengambil kebijakan di daerah serta pakar pajak daerah. Berdasarkan wawancara dengan mantan Kepala Dipenda, maka diperoleh hasil bahwa:

“... naik turunnya penerimaan pajak daerah di Jakarta sangat besar dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah daerah. Kebijakan ini biasanya dituangkan dalam visi, misi dan program Dinas Pendapatan Daerah. Adapun program dimaksud berisikan diantaranya target penerimaan yang harus dicapai Dipenda dengan mengacu kepada APBD DKI Jakarta.”

Adapun pembahasan mengenai persiapan sumber daya manusia merupakan variabel terkuat kedua setelah manajemen strategik yang perlu untuk diperhatikan karena memberikan pengaruh kuat terhadap kinerja organisasi. Sebagai pendapat mantan Kepala dinas, bahwa:

..... Dinas Pendapatan Daerah telah menjalin kerjasama dengan Program Studi Perpajakan FSIP- Universitas Indonesia dimana lebih separuh SDM Dipenda telah lulus program DIII, S1 dan S2. Seterusnya dalam membentuk personal yang terampil Dipenda telah menyeleksi 700 lebih tamatan sarjana yang kemudian hanya diambil 50 orang saja untuk ditempatkan sebagai SDM handal. Apakah kemudian SDM ini diberdayakan atau tidak sangat tergantung pada kepemimpinan selanjutnya.

Uraian mantan kepala Dipenda sebelum kuesioner disebarakan ternyata terbukti setelah analisis hasil dilakukan, sehingga patutlah kedua variabel ini untuk diamati dan dijadikan sebagai variabel di dalam pengambilan keputusan masa mendatang. Bila dilihat dari pendapat Neumark (dalam Brennan dan Buchanan), bahwa kebijakan yang diambil di atas cenderung kepada konsep *revenue productivity*. Pada model yang ditawarkan ini sistem perpajakan tidak disimulasikan dengan menaikkan tarif pajak, kecuali BBNKB, karena sesuai dengan teori Leviathan kenaikan tarif pajak tidak dapat menjamin penerimaan untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Menurut teori Leviathan pengenaan tarif pajak yang tinggi secara teoritis tidak selalu menghasilkan total penerimaan yang tinggi pula, hal ini tergantung dari respon wajib pajak. Menurut Brennan dan Buchanan, model Leviathan ini menjelaskan bahwa peningkatan penerimaan pajak daerah tidak harus dengan mengenakan tarif pajak yang tinggi, tetapi dengan pengenaan tarif yang relatif rendah dikombinasikan dengan struktur pajak yang meminimalkan penghindaran pajak, respon harga dan kuantitas barang terhadap pengenaan pajak, maka akan dicapai total penerimaan maksimal. Selain itu menurut Ronald John Hy and William L Waugh²¹⁴, pajak dirasakan adil oleh pembayar pajak dilihat dari dua faktor yakni dari siapa yang membayar dan dari besarnya pajak yang dibayar serta hasil pajak harus jelas penggunaan pembiayaannya dan mengandung makna *social justice, universality principle* dan *ease administration and compliance* sebagaimana juga dikatakan oleh Sommerfeld.²¹⁵ Dengan demikian berdasarkan hasil uji regresi dan uraian dari berbagai pendapat ahli maka dapat dijelaskan dalam suatu gambar mengenai struktur hubungan kausalitas antar subsistem yang saling mempengaruhi variabel keuangan dan pajak.

Dalam hubungannya dengan kriteria kepemimpinan, kategori pengujian (hubungan dinamis) menjelaskan bahwa kepemimpinan merupakan titik awal tolok ukur yakni kunci dari program terbaik suatu organisasi. Kepemimpinan (*leadership*) mendorong sistem secara keseluruhan, namun pada Dipenda DKI Jakarta, proses suksesi pimpinan puncak tidak berjalan seperti yang diharapkan. Proses suksesi pimpinan puncak pada Dipenda DKI Jakarta didasarkan atas penunjukkan oleh

²¹⁴ Ronald John Hy and William L Waugh, Jr, 1995, *State and Local Tax Policies, A Comparative Handbook*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, London, hal. 28.

²¹⁵ Ray M Sommerfeld, *op.cit*, hal. 5.

stakeholder. Hal ini menunjuk kepada alasan mengapa kriteria kepemimpinan tidak mendapatkan nilai yang signifikan dibanding dengan dimensi lain.

Adapun kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*) pada *performance excellence* merupakan tujuan akhir yang akan dicapai organisasi. Jadi kriteria ini merupakan kumpulan yang diintegrasikan atas petunjuk keunggulan dan kontinuitas kinerja total organisasi. Namun pada penelitian ini kepuasan wajib pajak yang diwujudkan dalam bentuk pelayanan pajak yang baik, sekalipun Dipenda (pelayanan Samsat) telah mendapatkan ISO 2001-9000, tetapi nilai yang diperoleh belum signifikan. Hal ini sejalan dengan penelitian dari Tjip Ismail yang diungkapkan tahun 2005, bahwa paradigma pelayanan pajak daerah di DKI Jakarta sejak diselenggarakannya otonomi daerah hingga saat ini tidak mengalami perubahan yang berarti. Paradigma yang berlaku dalam sistem perpajakan daerah masih sebagaimana paradigma sebelum dilaksanakan otonomi daerah, dimana pemerintah daerah masih melihat pemungutan pajak kepada wajib pajak sebagai hak pemerintah, sementara itu kewajiban pelayanan yang melekat pada hak tersebut masih di nomorduakan. Mengenai perhatian dan pelayanan kepada wajib pajak daerah, pemerintah daerah berdalih bahwa hal tersebut telah terpenuhi dalam bentuk terselenggaranya pemerintahan daerah yang diwujudkan dalam bentuk pelayanan minimal.²¹⁶

Hal ini terjadi karena hasil penerimaan pajak yang diperoleh, tidak digunakan secara terpisah peruntukannya (*earmark*) untuk memperbaiki pelayanan pajak daerah. Total penerimaan pajak daerah dimasukkan ke dalam kas daerah, selanjutnya digunakan secara proporsional sesuai dengan prioritas kebutuhan pada suatu masa periode sesuai dengan RAPBD yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pelayanan tiap-tiap dinas pemerintah. Jadi tidak ada suatu pelayanan yang khusus dan terkoordinasi untuk pelayanan pajak dan juga tidak sesuai dengan peruntukannya.

Dengan tidak adanya paradigma pajak daerah yang berarti maka tidak terlihat pula proses penciptaan nilai (*value creation*) yang menjelaskan bagaimana organisasi mengidentifikasi dan mengelola proses utama untuk penciptaan nilai pelanggan dan mencapai sukses dan pertumbuhan organisasi. Bagi persepektif *balance scorecard* dan kriteria *baldrige* istilah penciptaan nilai mengacu pada proses yang menghasilkan manfaat untuk pelanggan dan organisasi. Penciptaan nilai merupakan proses yang paling utama meningkatkan kepercayaan *stakeholders* dan masyarakat

²¹⁶ Tjip Ismail, *op.cit*, hal. 271-272.

wajib pajak. Salah satu dari tidak terwujudnya penciptaan nilai ini terlihat dari menurunnya kurva penerimaan pajak (BBNKB) pada tahun 2006. Pada akhirnya dari analisis masukan *balance scorecard* dan kriteria baldrige ini diperoleh suatu gambar dua variabel yang berpengaruh terhadap hasil kerja sebagai berikut:

GAMBAR 4.2.
STRUKTUR HUBUNGAN KAUSALITAS
ANTAR SUBSISTEM PADA ORGANISASI PERPAJAKAN DAERAH

