

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Jakarta sebagai ibukota negara dan pusat pemerintahan terus berupaya melakukan perbaikan di berbagai aspek kehidupan. Hal ini ditandai dengan berlangsungnya proses perubahan ke arah perbaikan ekonomi dan kehidupan masyarakat. Perubahan dimaksud terlihat nyata dengan meningkatnya angka Produk Domestik Regional Bruto tahun 2007 menjadi 10,66% dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan salah satu indikator makro ekonomi yang merupakan jumlah nilai tambah yang timbul dari seluruh sektor perekonomian di suatu wilayah tertentu atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi.¹ Walaupun angka PDRB selalu meningkat, namun tantangan yang dihadapi juga terasa semakin kompleks terutama pada masa mendatang.

Saat ini tantangan utama yang dihadapi terkait dalam bidang keamanan, ketenteraman dan ketertiban wilayah. Dalam bidang pemerintahan, DKI Jakarta mendapat tantangan dari masyarakat karena masalah yang berhubungan dengan kinerja pelayanan instansi pemerintah serta manajemen lalu lintas jalan raya yang buruk.² Manajemen lalu lintas jalan raya yang buruk menyebabkan munculnya ide pembatasan jumlah kendaraan penumpang yang memiliki dampak terhadap penurunan jumlah pajak yang diterima pemerintah daerah.

Harian Kompas berturut-turut tanggal 8 dan 9 Oktober 2007 mewawancarai pejabat pemerintah DKI Jakarta. Kesimpulan yang diperoleh ialah pemerintah daerah tidak memiliki jalan keluar kecuali segera merealisasikan rencana pembatasan kepemilikan dan penggunaan kendaraan penumpang. Hal ini didukung oleh penelitian Institut Studi Transportasi (Instra) yang menyatakan bahwa pada tahun 2014 diprediksi akan terjadi kelumpuhan total lalu lintas jalan raya. Hasil studi Instra juga menjelaskan

¹ Pemerintah Daerah DKI Jakarta, 2003, Pendapatan Regional DKI Jakarta Tahun 2007, Badan Pusat Statistik Propinsi DKI Jakarta, hal.3.

² Pemerintah Daerah DKI Jakarta, 2005, Tantangan dan Masalah Serta Prospek APBD 2005. Makalah, hal. 16.

ternyata hanya 13,3% dari total penumpang *busway* yang pindah atau berasal dari pengguna mobil pribadi.³ Hasil penelitian ini tentu saja memperkuat kecenderungan sebagian pengambil keputusan untuk menekan perkembangan kendaraan penumpang di DKI Jakarta di masa mendatang.

Di sisi lain sumber dana utama dari pendapatan asli daerah berasal dari penerimaan pajak yang dikenakan atas kendaraan bermotor (PKB, BBNKB, dan PBBKB). Ketiga jenis pajak ini menyumbangkan sekitar 77,05% dari total penerimaan pajak (tabel 1.2.). Secara logika ide pembatasan kendaraan penumpang tentu saja akan menyebabkan menurunnya penerimaan pajak daerah, khususnya dari sektor kendaraan bermotor seperti Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Pajak atas Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) di masa mendatang. Tidak hanya karena alasan rencana pembatasan kendaraan bermotor saja, dari sisi penerimaan pajak atas kendaraan bermotor dalam dua tahun belakangan ini terjadi penurunan penerimaan yang disebabkan oleh menurunnya jumlah pemilik yang melakukan balik nama kendaraan. Hal ini tentu saja menimbulkan berbagai pertanyaan terhadap kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah (tabel 1.2.).

Menurut pasal 157 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 5 dan 6 Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa sumber-sumber pendapatan daerah terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Penerimaan asli daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dengan demikian sumber pendapatan daerah tidak saja meliputi PAD akan tetapi termasuk sumber pendapatan daerah yang berasal dari penerimaan pemerintah pusat yang dalam realisasinya berbentuk bagi hasil penerimaan pajak dari pusat dan dana perimbangan untuk kepentingan pembangunan daerah.

Kuangan daerah berperan besar untuk mewujudkan kemandirian daerah. Kemandirian ini akan dapat dicapai apabila daerah memiliki PAD yang cukup untuk menutupi pengeluaran. Pendapatan asli daerah yang memadai mencerminkan kinerja pemerintah daerah yang baik. Perkembangan pendapatan asli daerah dan total

³ Harian Kompas, Penanganan Lalu Lintas Jakarta Masih Parsial, Senin, 05 November 2007, hal. 25.

penerimaan daerah pada tujuh tahun terakhir dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

TABEL 1.1.
REALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
DKI JAKARTA TAHUN 2001 – 2007

jutaan rupiah

TAHUN	PAD	PENERIMAAN DAERAH	RASIO
2001	3.644.151.900	7.328.607.032	49,72
2002	4.509.529.700	8.482.615.605	53,16
2003	5.261.851.404	9.968.315.646	52,78
2004	6.430.336.800	11.546.326.300	55,69
2005	7.585.240.600	13.464.126.400	56,34
2006	7.817.545.126	14.337.618.501	54,52
2007	8.086.912.442	13.740.834.849	58,85

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

Tabel 1.1. menjelaskan kontribusi PAD yang terdiri dari pajak, retribusi, laba BUMD dan penerimaan asli daerah lainnya terhadap total penerimaan daerah. Rata-rata dalam kurun waktu 7 tahun tersebut, PAD telah menyumbangkan 54,43% dari total pendapatan daerah DKI Jakarta.

Sebagaimana diketahui pemungutan pajak di propinsi DKI Jakarta dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda). Dalam mengukur kinerjanya, Dipenda DKI Jakarta menggunakan sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Pengukuran kinerja ini sudah berjalan enam tahun yang lalu. Untuk meningkatkan kinerja pajak daerah, Dipenda DKI Jakarta memiliki kewenangan untuk memungut 10 (sepuluh) jenis pajak.

Daerah dalam hal ini Dipenda diperluas kewenangannya dan diharapkan mampu menggali sumber-sumber pendapatan seoptimal mungkin dan memanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat. Perluasan kewenangan itu misalnya dengan memperluas dan memperbanyak jumlah wajib pajak melalui program ekstensifikasi dan intensifikasi pajak seperti pendataan wajib pajak baru, meningkatkan basis pajak, menekan beban pajak (*tax burden*) dan upaya-upaya yang dapat mendorong bidang usaha swasta agar bisa berkembang dengan cara memberikan insentif pajak serta memperluas informasi mengenai perpajakan daerah. Program ekstensifikasi dan intensifikasi pajak di Propinsi DKI Jakarta telah memperlihatkan dominasi pajak yang

dikenakan terhadap kendaraan bermotor (BBNKB, PKB, PBBKB) dan tertinggalnya peran pajak daerah yang lain. Perkembangan penerimaan daerah dari sektor pajak pada tujuh tahun terakhir dapat dilihat pada tabel berikut:

TABEL 1.2.
REALISASI PENERIMAAN PAJAK BERDASARKAN
JENIS PAJAK DI JAKARTA TAHUN 2005-2007

Jutaan rupiah

No.	JENIS PAJAK DAERAH	REALISASI PENERIMAAN TAHUN 2005	REALISASI PENERIMAAN TAHUN 2006	REALISASI PENERIMAAN TAHUN 2007	RASIO PER JENIS PAJAK
1	PAJAK KENDARAAN BERMOTOR	1.960.369	2.219.386	2.283.240	33,41
2	BEA BALIK NAMA K BERMOTOR	2.657.468	1.808.721	2.120.257	31,02
3	PAJAK BAHAN BAKAR KB	393.039	632.725	548.972	8,03
4	PAJAK HOTEL	393.404	473.908	494.453	7,23
5	PAJAK RESTORAN	358.627	427.933	464.392	6,79
6	PAJAK HIBURAN	126.770	168.150	176.009	2,58
7	PAJAK REKLAME	187.169	231.359	240.913	3,52
8	PAJAK PEN. JALAN	274.667	341.076	317.433	4,65
9	PAJAK PENGAMBILAN AIR B TNH	52.083	58.973	55.007	0,8
10	PAJAK PARKIR	62.738	83.902	88.658	1,3
11	DENDA PAJAK	33.373	36.514	45.232	0,07
	TOTAL PENERIMAAN	6.499.707	6.482.649	6.834.572	100

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

Dari tabel di atas terlihat penerimaan PKB, BBNKB dan PBBKB mendominasi jumlah penerimaan pajak daerah DKI Jakarta. Sebaliknya sebagian besar pajak daerah seperti pajak hotel 7,23%, pajak restoran 6,79%, pajak hiburan 2,58%, pajak reklame 2,88%, pajak penerangan jalan 4,23%, pajak parkir 0,97% dan pajak PABT 0,80% masih terbatas kontribusinya. Dengan demikian terlihat masih rendahnya *tax ratio* sebagian besar jenis pajak daerah yang tentu saja menjelaskan pula bahwa belum optimalnya penerimaan pajak yang diperoleh dari sebagian besar jenis pajak daerah. Secara sederhana *tax ratio* merupakan kontribusi penerimaan pajak daerah terhadap total pendapatan daerah atau perbandingan antara besarnya pajak yang dipungut dengan produk domestik regional bruto.⁴

Berdasarkan kelaziman instansi pemerintah, realisasi penerimaan pajak daerah

⁴ Ray M. Sommerfeld, Hershel M. Anderson and Horace R. Brock, 1983, *An Introduction to Taxation*, New York, Harcourt Brace Jovanovic Inc., hal 1-6.

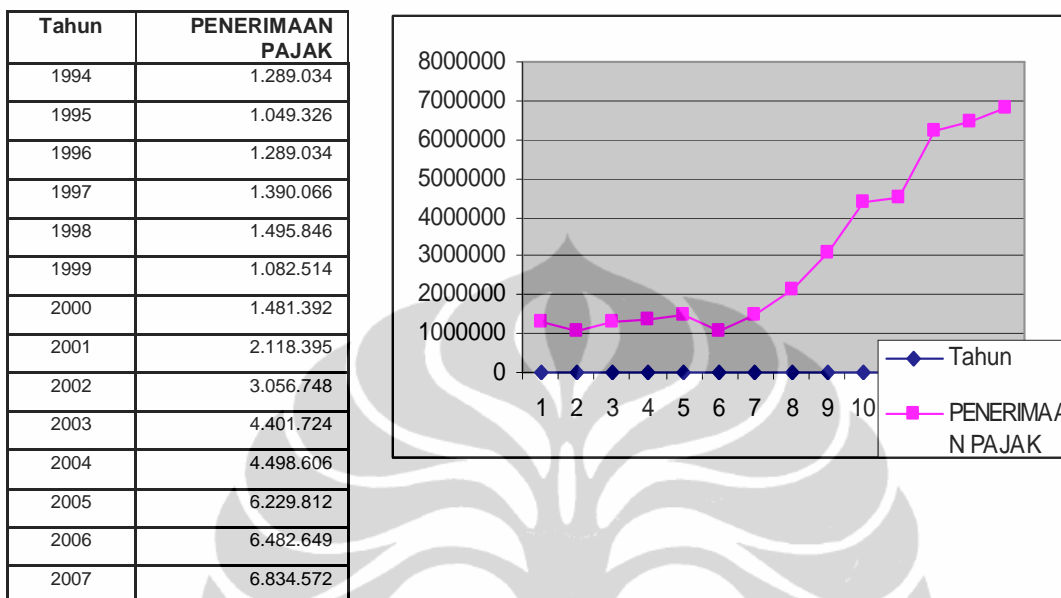
sebagaimana digambarkan pada tabel 1.2., wajib untuk dilaporkan melalui laporan akuntabilitas dan kinerja instansi pemerintah. Dari laporan pertanggungjawaban (LAKIP) nantinya dapat diperoleh gambaran mengenai pengukuran kinerja dalam hal aspek pajak dan keuangan. Pengukuran yang lazim digunakan Dipenda ialah membandingkan antara target dan realisasi tahun sekarang dengan tahun sebelumnya. Untuk mengukur kinerja perpajakan yang lebih baik, Dipenda dapat menggunakan pengukuran melalui kapasitas pajak atau tingkat penerimaan (*tax revenue/tax capacity*), kontribusi penerimaan pajak daerah terhadap PDRB (*tax effort*), kontribusi penerimaan pajak daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (*local taxing power*), kontribusi penerimaan pajak daerah terhadap total pendapatan daerah (*tax ratio*), *tax coverage ratio* dan *collection cost*.

Kinerja organisasi Dipenda juga dapat dilihat dari perkembangan penerimaan pajak daerah tahun 1994 sampai tahun 2007. Perkembangan penerimaan memperlihatkan fenomena dari perilaku pembayar pajak yang memunculkan pertanyaan faktor apa yang menyebabkan menaik atau menurunnya penerimaan pajak daerah di DKI Jakarta selama 14 tahun tersebut. Menurut konsep *system dynamics* kecenderungan penerimaan pajak yang selalu meningkat kemudian menurun pada waktu tertentu kemudian naik lagi sebagaimana digambarkan pada tabel 1.3. berikut ini mengandung makna yang berarti dan disebut sebagai *behavior* (perilaku) atau dinamika. Perilaku muncul dari mana atau oleh siapa.⁵ Pada *system dynamics* dipertanyakan berapa nilai/angka besaran itu pada suatu titik waktu yang akan datang. Warren⁶ menjelaskan bahwa terdapat 3 pertanyaan yang harus dijawab, mengapa kinerja organisasi, dalam hal ini kinerja perpajakan terjadi seperti itu (*why*), dimana atau di posisi mana seharusnya tindakan dilakukan, sehingga penerimaan dapat lebih ditingkatkan (*where*), dan bagaimana cara mengubahnya (*how*), pertanyaan terakhir ini lebih cenderung kepada kebijakan yang akan diambil. Tabel dan gambar berikut ini memperlihatkan kondisi dimaksud.

⁵ Kim Warren, 2001, *Strategy Dynamics, Back to fact-based strategic management, World Congress on Systemic Management, Vienna, 4th May, Global Strategic Dynamics, Ltd, paper, London Business School*, hal. 5-6. (www.strategicdynamics.com).

⁶ *Ibid*,

GAMBAR 1.1.
PERILAKU PENERIMAAN PAJAK DAERAH DI DKI JAKARTA
DALAM 12 TAHUN TERAKHIR (1994-2007)



Sumber: BPS Propinsi DKI Jakarta, tahun 1994-2007, dan Seksi Pengendalian Pungutan pajak daerah, Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta 2007

Merujuk pada data di atas, karena permasalahan yang ada demikian kompleks, tantangannya adalah bagaimana menggambarkan kondisi kinerja Dipenda sesungguhnya, bagaimana pengukuran kinerja dilakukan organisasi Dipenda sehingga untuk menentukan kebijakan dalam pengambilan keputusan, serta kebijakan apa dimasa mendatang yang di ambil untuk mempertahankan dan sekaligus meningkatkan kinerja perpajakan daerah.

Hal itu tentu saja tidak sepenuhnya dapat dijawab dengan pengukuran kinerja model LAKIP, karena LAKIP hanya menyajikan deskriptif tentang apa yang telah dicapai selama satu tahun anggaran. Sebagaimana pendapat Mohammad⁷, salah seorang yang ikut memelopori lahirnya LAKIP, pada aplikasinya dilapangan indikator pengukuran kinerja LAKIP tidak dapat menggambarkan secara baik dan rinci faktor yang menyebabkan kinerja suatu instansi dapat berjalan dengan baik. Organisasi pemerintah juga tidak mampu menyusun berbagai saran/usulan untuk memprediksi

⁷ Ismail Mohamad, 2003, Penjelasan Singkat tentang Penyempurnaan Pedoman Penyusunan LAKIP dan Implementasinya, Disampaikan dalam acara Apresiasi LAKIP Departemen Pertanian, yang diselenggarakan oleh Departemen Pertanian, 9 Juni, Deptan, Jakarta.

kemajuan organisasi publik di masa depan. Hal ini dibuktikan dalam beberapa hal yaitu dari sisi peningkatan kemampuan pemerintah daerah, dimana organisasi publik sampai saat ini belum siap berkreasi secara optimal untuk mendayagunakan kewenangan yang telah dilimpahkan.

Demikian pula pendapat Prawiro, pengukuran kinerja perpajakan tidak cukup hanya mengandalkan aspek keuangan yakni hanya dengan meningkatkan *tax revenue* belaka. Hal ini disebabkan bahwa keberhasilan pemungutan pajak ditentukan oleh banyak faktor seperti sistem perpajakan, sistem pemungutan, faktor eksternal, masyarakat wajib pajak⁸ dan *voluntary tax compliance*.⁹ Keberhasilan pemungutan pajak daerah juga sangat ditentukan oleh intensifikasi dan ekstensifikasi pajak. Bagi instansi perpajakan, masyarakat wajib pajak menjadi fokus utama dalam pelayanan perpajakan. Apa yang dimaksud oleh Prawiro mengenai masyarakat wajib pajak sejalan dengan pendapat ahli pajak Jerman bernama Habammer¹⁰. Habammer menjelaskan bahwa fokus pajak saat ini terletak pada *customer focus* atau dalam istilah lain disebut sebagai *service management*. Pengukuran kinerja perpajakan yang baik ialah memiliki beberapa karakteristik keunggulan, misalnya pengelolaan pelayanan yang meliputi parameter pelayanan informasi, transaksi dan komunikasi.

Dengan demikian penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi masalah pengukuran kinerja organisasi pajak dengan berbagai pertanyaan yaitu bagaimana pelaksanaan pengukuran kinerja perpajakan Dinas Pendapatan Daerah, apakah pengukuran kinerja yang ada selama ini dapat menjelaskan kinerja terbaik organisasi dan juga dapat menjelaskan kecenderungan (*trend*) penerimaan pajak saat ini dan di masa yang akan datang, apa alternatif pengukuran kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta serta kebijakan apa yang diambil untuk mempertahankan dan meningkatkan kinerja organisasi perpajakan (*leverage*).

⁸ Radius Prawiro, 1990, Faktor Penentu Reformasi Pajak, Strategi Perpajakan Mendukung Pembangunan, Himpunan Pemikiran dari Seminar dan Diskusi PWI, Jakarta, PT Bina Rena Prawira, hal. 47-48).

⁹ Katarina Ott, 1982, *Tax Administration Reform in Transisition*, The Case of Croatia, paper, hal. .2.

¹⁰ Christoph Habammer, *Performance Comparison of Tax Offices in Germany, Management of The Tax Administration, Performance Evaluation and the New Technologies, A Project in The State of Bavaria, Rhineland-Palatinate, Saxony and Thurangiea*, CIAT Technical Conference, Paris, France, Oktober, 2005, hal. 14-16.

1.2. Pokok Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Dengan latar belakang permasalahan sebagaimana dijelaskan sebelumnya, diperlukan adanya suatu kajian yang mendalam terhadap pengukuran kinerja organisasi pajak melalui penelitian yang berjudul Kinerja Organisasi Dinas Pendapatan Daerah Jakarta Dengan Menggunakan Pendekatan *Systems Thinking dan System Dynamics*. Berdasarkan pokok permasalahan itu perlu dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengukuran kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta pada saat ini?
2. Apa alternatif pengukuran kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta?
3. Bagaimana simulasi kinerja Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta dan apa *leverage* tertinggi berdasarkan simulasi sampai tahun 2020?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan penelitian ini ialah untuk mengembangkan model dasar yang dirasakan tepat dengan menggunakan pendekatan *systems thinking* dan dilanjutkan dengan pengujian menggunakan *system dynamics*. Model tersebut kemudian diintervensi dengan menggunakan dimensi-dimensi nonfinansial seperti dimensi kepemimpinan, perencanaan strategik, kepuasan pelanggan, pengelolaan pengetahuan, kekuatan kerja dan manajemen proses, sehingga diperoleh dimensi pendukung selain dimensi keuangan pada Dipenda DKI Jakarta.

Model yang dihasilkan diharapkan dapat memberi gambaran yang obyektif dan diterima oleh instansi pemerintah daerah maupun pihak yang berkepentingan. Untuk mendapatkan suatu model ulang pengukuran kinerja organisasi, dipandang perlu dilakukan kaji ulang praktek pengukuran kinerja yang telah dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah selama ini. Langkah ini akan dijadikan sebagai acuan untuk mengembangkan model pengukuran yang baru. Tujuan dari penelitian ini secara khusus adalah:

1. Menelaah dan mengkaji kinerja organisasi serta mengidentifikasi dan menganalisis model dan mekanisme pengukuran kinerja yang digunakan selama ini oleh Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta.

2. Untuk mengetahui alternatif pengukuran kinerja organisasi Dinas Pendapatan Daerah Propinsi DKI Jakarta, sehingga dapat diketahui dimensi yang paling mempengaruhi kinerja Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta pada saat ini.
3. Mengembangkan dan menghasilkan alternatif model kinerja organisasi untuk Dinas Pendapatan Daerah berdasarkan pendekatan *systems thinking* melalui simulasi dinamis serta untuk mengetahui leverage tertinggi berdasarkan simulasi sampai tahun 2020.

1.3.2. Signifikansi dan Manfaat Hasil Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian yang hendak dicapai, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam aspek keilmuan, praktik dan pengembangan wawasan keilmuan bagi peneliti. Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan pengukuran kinerja yang lebih komprehensif pada organisasi publik khususnya Dinas Pendapatan Daerah. Diharapkan dampaknya tentu saja akan terasa semakin jelas pada rencana strategik yang disusun dan program atau sasaran kerja dari Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta. Bila ternyata hasil penelitian ini sesuai dengan kriteria keberhasilan yang diharapkan, maka akan dapat dijadikan acuan bagi Dinas Pendapatan Daerah lainnya dalam mengaplikasikan pengukuran kinerja. Dengan demikian hasil penelitian ini akan memberikan manfaat dan sumbangan bagi kemajuan ilmu pengetahuan administrasi, pemerintah dan masyarakat.

Lebih spesifik penelitian ini juga diharapkan dapat mengembangkan hasil penelitian terdahulu mengenai kinerja organisasi instansi pemerintah yang dikembangkan oleh Lembaga Administrasi Negara. Khusus untuk temuan model, diharapkan dapat memberikan sumbangan positif bagi pengukuran organisasi publik yang bergerak dalam bidang perpajakan.

Untuk keperluan praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap penyempurnaan pengukuran kinerja bagi instansi Dinas Pendapatan daerah. Diharapkan juga penelitian ini menyumbangkan informasi yang lebih spesifik dan cocok bagi pengukuran kinerja organisasi.

Bagi peneliti, diharapkan dapat menstimuli beberapa variabel yang diduga terkait dengan kinerja instansi perpajakan daerah yang diselenggarakan oleh Dinas Pendapatan daerah. Variabel yang ditemukan masih terbuka untuk direplikasikan

dalam rangka menguji validitas hasil penelitian ini. Replikasi itu dapat dilakukan dengan fokus dan lokus yang sama sebagai dasar untuk melakukan penelitian yang berbeda dan untuk menemukan model yang sesuai dengan kebutuhan pada saat penelitian dilaksanakan.

1.4. Kontribusi Penelitian Terdahulu

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk menentukan model kinerja organisasi instansi pemerintah maupun oleh para ilmuwan dan lembaga kajian. Pada umumnya hasilnya lebih bersifat parsial dan sulit dijadikan dasar untuk menemukan pengungkit yang efektif guna meningkatkan kinerja organisasi. Permasalahan tersebut menjadi kajian yang menarik sebagai bagian studi yang komprehensif. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa sebagai alat manajemen, kinerja organisasi bermanfaat untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas serta menilai pencapaian tujuan.

Untuk lebih jelas, secara runtut berbagai penelitian kinerja organisasi instansi pemerintah dapat dijelaskan berikut ini. Sejak awal tahun 1980 hingga awal tahun 1990 Depdagri bekerjasama dengan Universitas Gadjah Mada mengembangkan suatu indikator (yang disebut dengan studi kemampuan) yang mencerminkan kemampuan pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Pengembangan pengukuran tingkat kemampuan daerah dimaksudkan untuk menilai keberhasilan proyek percontohan otonomi daerah, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1995. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kemampuan daerah yakni faktor kemampuan keuangan, faktor kemampuan demografi, dan faktor kemampuan administrasi dan organisasi.

Pada tahun 1991, Lembaga Administrasi Negara (LAN) mulai aktif mengembangkan *local government rating system* untuk menilai kapabilitas daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Secara spesifik, pemeringkatan/indikator tersebut dimaksudkan untuk melihat wewenang tambahan apa yang dapat ditransfer kepada pemerintah daerah dan bantuan teknis apa yang dibutuhkan oleh daerah dari pemerintah pusat. Indikator tersebut terfokus pada kemampuan manajemen keuangan pemerintah daerah. Indeks Indikator yang dikembangkan *task force* LAN mengkombinasikan indikator kuantitatif dan kualitatif.

Tahun 1998, penelitian kembali dilakukan oleh Balitbang Depdagri yang memfokuskan pada penelitian tentang efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan tujuan untuk menentukan ukuran efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan/subbagian. Penilaian distribusi bagian-bagian urusan menggunakan pengukuran; a) tingkat efisiensi: waktu dan biaya dibandingkan dengan manfaat (*efficiency ratios*); b) tingkat efektivitas: prosentase keberhasilan (*effectiveness ratios*); dan c) tingkat akseptabilitas: kesesuaian dengan lingkup masyarakat yang berkepentingan. Penilaian tersebut dapat dilakukan dengan memberi skor atau teknik yang mengkombinasikan kuantitatif dan kualitatif seperti AHP (*Analytical Hierarchy Process*) yang dikembangkan oleh Saaty.¹¹ Hasil penelitian tentang efisiensi dan efektivitas ini adalah, a) berdasarkan hasil penelitian di lapangan diketahui bahwa: baik di pemerintah daerah propinsi maupun kabupaten/kota tidak ditemukan adanya ukuran efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan; b). belum teridentifikasinya faktor-faktor yang menjadi ukuran untuk menentukan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan; c). secara umum pada pemerintahan tingkat kabupaten/kota, penentuan ukuran efisiensi cenderung mengarah pada tersedianya sumber daya manusia yang memadai; dan untuk ukuran efektivitas mengarah pada ketepatan waktu dan presentase keberhasilan suatu urusan.¹² Untuk pemerintahan tingkat kabupaten/kota, penentuan ukuran efisiensi mempunyai cenderung mengarah pada tersedianya biaya yang memadai; dan untuk ukuran efektivitas mengarah pada ketepatan waktu; yaitu perlu adanya pedoman/ukuran yang baku untuk menentukan ukuran efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan serta perlu adanya identifikasi faktor-faktor yang menjadi ukuran efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Penelitian tentang kinerja dalam hal keuangan juga cukup banyak namun bersifat parsial. Misalnya studi yang dilakukan oleh Mardiasmo berjudul *The Impact of Central and Provincial Government Intervention on Local Government Budgetary Management, The Case of Indonesian* tahun 1999,¹³ Penelitian yang hampir sama

¹¹ Thomas L Saaty, 1980, *The Analytical Hierarchy Process*, "Planning, Priority Setting Resources Allocation, Mc. Graw Hill Comp, USA.

¹² Orpa Jane, *et.al*, 2003, Prosiding Workshop Internasional, Dinamika Sumber Keuangan Bagi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah, Implementasi Desentralisasi Fiskal sebagai Upaya Memberdayakan Daerah dalam Membiayai Pembangunan Daerah, Penerbit FISIP Universitas Parahayangan, Bandung. hal 73.

¹³ Mardiasmo, 2002, *Perpajakan*, Penerbitan Andi, Yogyakarta.

juga dilakukan LPEM-Universitas Indonesia bekerjasama dengan *Dean Urban Project 2002*, walaupun secara tidak langsung telah menjelaskan tentang hasil pelaksanaan konsep pengukuran kinerja organisasi pemerintah daerah. Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), pada tahun 2004 terhadap 400 kabupaten/kota yang dinilai paling berhasil dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pusat Kajian Pembangunan Administrasi dan Daerah FISIP-Universitas Indonesia bekerjasama dengan Yayasan TIFA melakukan penelitian tentang reformasi birokrasi dalam praktek di kabupaten Jembrana tahun 2004, hanya saja indikator untuk mengukur kinerja organisasi pemerintah daerah tidak dijelaskan.¹⁴

1.5. Pemilihan Obyek Penelitian

1.5.1. Pertimbangan Pemilihan Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini adalah Dinas Pendapatan Daerah sebagai instansi perpajakan di DKI Jakarta. Pemilihan DKI Jakarta sebagai obyek penelitian ini didasarkan oleh beberapa pertimbangan, yaitu *pertama*, dari hasil penelitian *Transparency International* Indonesia bersama dengan *The Government Access Learning Network*¹⁵ tentang Indeks Kinerja instansi pemerintah tahun 2004, maka Jakarta dalam hal pelayanan perpajakan memiliki angka paling rendah (*Service Performance Index/SPI*) 3,2 yaitu kategori paling buruk, hanya sedikit di atas Pekanbaru. Yang menarik dari hasil penelitian mereka adalah mengenai lembaga pelayanan umum yang harus diperbaiki kinerjanya, berturut-turut dari pendapat responden ialah lembaga peradilan, lembaga perpajakan, kepolisian dan DPRD. Walaupun penelitian *Transparency International* Indonesia bersama dengan *The government Access Learning Network* itu belum mencerminkan keadaan yang sesungguhnya, namun data tersebut cukup memadai untuk memilih DKI Jakarta dan Dinas Pendapatan Daerah sebagai obyek penelitian tentang kinerja organisasi publik.

Kedua, jumlah penduduk, luas daerah, jumlah urusan yang harus ditangani oleh Pemerintah DKI Jakarta relatif sangat kompleks dibandingkan dengan pemerintah lainnya. *Ketiga*, Pengurusan dan pengelolaan pajak daerah, kota dan kota administratif di kelola secara keseluruhan oleh pemerintah propinsi. Dengan kata lain, Dinas

¹⁴ Eko Prasajo, *et.all.*, 2004, Reformasi Birokrasi Dalam Praktek: Kasus di Kabupaten Jembrana, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, FISIP-UI, CV. Usaha Prima, Jakarta.

¹⁵ *Transparency International and The government Access Learning Network*, 2004, *Indonesian Corruption Performance Index*, Jakarta, hal. 3.

Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta sebagai obyek penelitian mengelola semua jenis pajak Pemerintah kota dan kemudian mendistribusikan kembali sesuai kebutuhan. *Keempat*, Dinas Pendapatan Daerah propinsi DKI Jakarta memiliki komitmen kuat untuk meningkatkan kinerja organisasi, meningkatkan kualitas pelayanan, peningkatan pengetahuan dan ketrampilan sumberdaya sesuai dengan kriteria kinerja terbaik¹⁶, melakukan pelatihan, peningkatan ilmu pengetahuan SDM dan sebagainya, sesuai dengan kriteria kinerja terbaik. *Kelima*, DKI Jakarta dan organisasi Dinas Pendapatan Daerah merupakan contoh (*benchmark*) dari seluruh propinsi di Indonesia, selayaknya kinerja mereka harus lebih baik dibanding dengan propinsi lain. *Keenam*, peneliti memiliki akses cukup mudah untuk memperoleh data dan telah mengadakan penelitian pajak daerah di Dinas Pendapatan Daerah DKI pada tahun 1986 dan menerbitkan buku pajak daerah dan retribusi daerah.

1.5.2. Pembatasan Masalah

Mengingat luasnya permasalahan seperti yang diungkapkan sebelumnya tentang kinerja, maka perlu diberikan batasan tentang variabel pokok dan obyek yang diteliti. Kinerja organisasi pemerintah daerah ialah gambaran tentang prestasi atau tingkat pencapaian tertentu dalam pelaksanaan program atau kegiatan. Kriteria pengukuran kinerja adalah sesuatu yang digunakan sebagai ukuran yang dapat menunjukkan tingkat keberhasilan pelaksanaan kegiatan.

Kriteria pengukuran kinerja organisasi ini memanfaatkan masukan dari beberapa dimensi pada konsep kinerja organisasi. Obyek penelitian terbatas pada 4 (empat) jenis pajak potensial yang berpengaruh terhadap penerimaan daerah di masa sekarang dan akan datang yaitu PKB, BBNKB, Pajak Hotel dan Pajak Restoran. Dalam analisis pajak hotel dan pajak restoran terdapat kelemahan atau keterbatasan pada simulasi tarif. Hal ini disebabkan tarif hotel dan restoran sangat bervariasi di semua level. Misalnya diantara sesama hotel bintang terjadi banyak ketidakseragaman pada level tarif hotel dan hotel melati. Hal yang sama juga berlaku pada tarif rumah makan, restoran dan kafetaria. Untuk memudahkan simulasi tarif, dibuat tarif rata-rata hotel dari bintang satu sampai bintang lima, demikian juga untuk tarif restoran juga diberlakukan hal yang sama.

¹⁶ Koran Tempo, tanggal 01 Agustus 2006, Sejahtera dahulu baru berantas korupsi.

Pada penelitian ini perlu diungkapkan bahwa rumah kos yang merupakan objek pajak hotel tidak dilakukan simulasi, hal ini disebabkan rumah kos memberikan sumbangan pajak yang relatif kecil. Sifat dari pada pengukuran kinerja dimaksud sesuai dengan pendapat Gutsell bahwa kinerja administrasi pajak sebagai suatu alat untuk menggambarkan hasil kerja yang berguna diantaranya untuk evaluasi dan penganggaran.¹⁷ Dengan demikian berdasarkan analisis dan masukan dari dimensi *balancescore card* dan kriteria baldrige dan terhadap 4 jenis pajak dominan tersebut terlihat adanya *conceptual problem* antara pengukuran kinerja yang dilakukan Dinas Pendapatan Daerah dengan pengukuran kinerja yang berkembang saat ini.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disusun dalam enam bab yang meliputi:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan tentang latar belakang permasalahan yang menjelaskan mengapa pentingnya topik ini dipilih, dilanjutkan dengan pokok permasalahan dan pertanyaan penelitian. Pada kontribusi penelitian diulas penelitian-penelitian terdahulu yang terdapat kaitannya dengan penelitian sekarang ini dan dilanjutkan dengan pembahasan tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisikan gambaran perkembangan teori dan konsep kinerja, pengukuran kinerja, dan model pengukuran kinerja ISO 9000-2001, *Total Quality Management*, *Balance Scorecard* dan Kriteria Baldrige. Beberapa indikator pengukuran pada model ini diharapkan dapat digunakan sebagai indikator pada Dipenda DKI Jakarta. Pada penelitian ini pengukuran kinerja organisasi dilakukan terhadap organisasi pajak, karena itu perlu diungkapkan pula mengenai konsep kinerja perpajakan. Konsep kinerja perpajakan dilandasi oleh dua pendekatan yaitu pendekatan *benefits received* dan *the cost of*

¹⁷ Charles T Goodsell, 2006, *A New Vision for Public Administration*, Public Administration Review, Washington, Jul/Agt, Vol. 66, Iss 4, p. 623.

service. Pengukuran kinerja perpajakan didasarkan atas *tax revenue*, *taxing power*, *tax effort*, *tax ratio*, efisiensi pajak dan efektifitas pajak. Untuk melihat *result* organisasi maka perlu disajikan konsep *tax gap*.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini dikemukakan metode penelitian yang meliputi konsep *system thinking* dan *system dynamics*. Sistem ini bermanfaat sebagai alat analisis untuk mencari *leverage* kinerja organisasi perpajakan yang banyak digunakan pada bab berikutnya. Bab ini juga membahas teknik SPSS (*stepwise*) yang akan digunakan untuk memilih indikator yang signifikan untuk mendukung beberapa indikator yang dapat digunakan mengukur kinerja perpajakan dan mengantarkan bahasan penelitian ke *system dynamics*. Pada bab ini dibahas juga obyek penelitian, teknik yang digunakan dalam penelitian, populasi dan sampel, jenis data yang dipakai, sumber data untuk penelitian, teknik pengumpulan data serta teknis analisis data.

BAB IV KINERJA ORGANISASI DINAS PENDAPATAN DAERAH

Bab IV dan Bab V merupakan bab pembahasan. Bab IV ini digunakan untuk menjawab pertanyaan pertama penelitian yang menggambarkan kinerja keuangan Dipenda DKI Jakarta. Dalam bab ini dibahas kemampuan keuangan daerah, derajat desentralisasi fiskal yang menjelaskan tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat, *local taxing power*, upaya meningkatkan penerimaan daerah (*tax effort*), efektivitas pajak dan efisiensi pajak. Penelitian ini juga mengungkapkan pengukuran Kinerja Dipenda yang didasarkan atas LAKIP. Pada bab ini dibuat gambaran model awal dari *system dynamics* (hipotetik I).

BAB V ANALISIS KINERJA ORGANISASI PERPAJAKAN

Bab ini digunakan untuk menjawab pertanyaan kedua yang menggambarkan analisis kinerja perpajakan dengan menggunakan *systems thinking* dan *system dynamics*. Dalam bab ini dibahas model global, model generik, batas model, struktur diagram alir. Untuk

mendapatkan *leverage* yang baik dan lebih detail, maka struktur diagram alir diaplikasikan pada empat jenis pajak utama yaitu PKB, BBNKB, pajak hotel dan pajak restoran.

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan mengenai hasil temuan penelitian yang diperoleh disertai dengan saran atau rekomendasi.

