

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lambatnya proses pemulihan pasca krisis ekonomi di Indonesia sejak tahun 1997 disebabkan karena tata cara penyelenggaraan pemerintah yang tidak dikelola dengan baik. Hal ini masih belum efektifnya usaha-usaha untuk memaksimalkan sumber-sumber penerimaan negara khususnya yang berasal dari penerimaan pajak. Masalah-masalah lain seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat makin memperburuk kinerja pemerintah.

Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah membutuhkan penerimaan perpajakan yang merupakan sumber penerimaan utama negara, yang setiap tahun targetnya terus meningkat untuk membiayai APBN yang juga terus meningkat. Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, khususnya di dalam melanjutkan pembangunan, karena pajak merupakan sumber pendapatan negara untuk membiayai semua pengeluaran negara. Pajak dipungut pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menutup biaya yang harus dikeluarkan pemerintah untuk mencapai kesejahteraan bersama. Pajak dipungut untuk dikembalikan ke rakyat melalui pengeluaran-pengeluaran

dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Manfaat pajak sangat strategis, sebagai urat nadi kehidupan bangsa. Seperti dapat dilihat dari Tabel 1.1, sekitar 70% dari penerimaan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan nasional, baik berupa barang ataupun jasa, berasal dari pajak.

Tabel 1.1 Penerimaan Dalam Negeri , 1994/1995-2008*)
(Dalam Miliar Rupiah)

Tahun Anggaran (1)	Perpajakan ¹⁾		Bukan Pajak ²⁾		Jumlah	
	Nilai (2)	(%) (3)	Nilai (4)	(%) (5)	Nilai (6)	(%) (7)
1994/1995	44,442.1	66.9	21,975.9	33.1	66,418.0	100.0
1995/1996	48,686.3	66.7	24,327.6	33.3	73,013.9	100.0
1996/1997	57,339.9	65.4	30,290.4	34.6	87,630.3	100.0
1997/1998	70,934.2	63.2	41,341.3	36.8	112,275.5	100.0
1998/1999	102,394.4	64.8	55,648.0	35.2	158,042.4	100.0
1999/2000	125,951.0	61.6	78,481.6	38.4	204,432.6	100.0
2000	115,912.5	56.5	89,422.0	43.5	205,334.5	100.0
2001	185,540.9	61.7	115,058.5	38.3	300,599.4	100.0
2002	210,087.5	70.4	88,440.0	29.6	298,527.5	100.0
2003	242,048.1	71.0	98,880.2	29.0	340,928.3	100.0
2004	280,558.8	69.6	122,545.8	30.4	403,104.6	100.0
2005	347,031.1	70.3	146,888.3	29.7	493,919.4	100.0
2006 (LKPP)	409,203.0	64.3	226,950.1	35.7	636,153.1	100.0
2007 (APBN UU.18/2006)	509,462.0	70.7	210,927.0	29.3	720,389.0	100.0
2007 (APBN-P)	492,010.9	71.28	198,253.7	28.7	690,264.6	100.0
2008 (APBN)	591,978.4	76.0	187,236.1	24.0	779,214.5	100.0
2008 (RAPBN-P)	601,476.4	71.9	235,219.2	28.1	836,695.6	100.0

*) Perbedaan satu angka di belakang koma terhadap angka penjumlahan adalah karena pembulatan.

1) Sejak TA 1998/1999 termasuk BPHTB, sejak TA 1999/2000 termasuk PPh Migas, tetapi tidak termasuk pajak daerah dan retribusi daerah.

2) Sejak TA 1999/2000 tidak termasuk PPh Migas dan Privatisasi.

3) Disesuaikan dengan klasifikasi baru.

4) Periode 1 April sampai dengan 31 Desember 2000 (9 bulan).

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

Dalam rangka peningkatan kinerja menuju *good governance*, Direktorat Jenderal Pajak melakukan reformasi birokrasi di bidang perpajakan. Dalam melaksanakan tugasnya, Direktorat Jenderal Pajak berpegang pada prinsip-prinsip perpajakan yang baik yaitu: keadilan (*equity*), kemudahan (*simple and understandable*), waktu dan biaya yang efisien bagi institusi maupun Wajib Pajak, distribusi beban pajak yang lebih adil dan logis, serta struktur pajak yang dapat mendukung stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi.

Untuk mendukung semua itu, Direktorat Jenderal Pajak melakukan reformasi birokrasi yang didasari 4 (empat) pilar, yaitu: *pertama*, Modernisasi Administrasi Perpajakan; *kedua*, Amendemen Undang-undang Perpajakan; *ketiga*, Intensifikasi Pajak; *keempat*, Ekstensifikasi.

Pengelolaan penerimaan pajak yang dilakukan melalui reformasi perpajakan yang mencakup reformasi kebijakan dan administrasi. Reformasi kebijakan perpajakan dilakukan dengan cara meningkatkan penerimaan pajak, daya saing, dan iklim investasi melalui penyederhanaan jenis pajak dan struktur tarif dengan memperhatikan tarif yang berlaku di negara-negara lain. Diharapkan, dengan semakin membaiknya praktek *good governance* di Direktorat Jenderal Pajak akan mampu meningkatkan penerimaan negara dari sektor perpajakan dan meningkatkan *tax ratio* Indonesia yang masih rendah (lihat Tabel 1.2).

Tabel 1.2. Tax Ratio Indonesia 1994/1995-2008*)

(Dalam miliar Rupiah)

Tahun Anggaran	Penerimaan Dalam Negeri					Pajak Perdagangan Internasional		Jumlah	PDB ³⁾	Rasio (%)
	PPH ¹⁾	PPN	PBB ²⁾	Cukai	Pajak Lainnya	Bea Masuk	Pajak Ekspor /			
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1994/1995	18,764.1	16,544.8	1,647.3	3,153.3	301.9	3,900.1	130.6	44,442.1	365,750.9	12.2
1995/1996	21,012.0	18,519.4	1,893.9	3,592.7	452.8	3,029.4	186.1	48,686.3	433,110.4	11.2
1996/1997	27,062.1	20,351.2	2,413.2	4,262.8	590.7	2,578.9	81.0	57,339.9	511,365.4	11.2
1997/1998	34,388.3	25,198.8	2,640.9	5,101.2	477.8	2,998.7	128.5	70,934.2	633,520.5	11.2
1998/1999	55,944.3	27,803.2	3,565.3	7,732.9	413.0	2,305.6	4,630.2	102,394.4	947,659.8	10.8
1999/2000	72,729.0	33,087.0	4,107.3	10,381.2	610.9	4,177.0	858.6	125,951.0	1,138,115.8	11.1
2000	57,073.0	35,231.8	4,456.1	11,286.6	836.7	6,697.1	331.2	115,912.5	971,502.6	11.9
2001	94,576.0	55,957.0	6,662.9	17,394.1	1,383.9	9,025.8	541.2	185,540.9	1,684,280.0	11.0
2002	101,873.5	65,153.0	7,827.7	23,188.6	1,469.3	10,344.4	231.0	210,087.5	1,863,275.0	11.3
2003	115,015.6	77,081.5	10,905.3	26,277.2	1,654.3	10,884.6	229.7	242,048.2	2,045,853.0	11.8
2004	119,514.5	102,572.7	14,685.2	29,172.5	1,872.1	12,444.0	297.8	280,558.8	2,303,031.0	12.2
2005	175,541.2	101,295.8	19,648.6	33,256.2	2,050.3	14,920.9	318.2	347,031.2	2,784,960.4	12.5
2006 (LKPP)	208,833.1	123,035.9	24,043.0	37,772.1	2,287.4	12,140.4	1,091.1	409,203.0	3,338,195.7	12.3
2007 (APBN UU.18/2006)	261,698.3	161,044.2	26,656.9	42,034.7	3,157.5	14,417.6	452.8	509,462.0	3,779,154.7	13.5
2007 (APBN-P)	251,748.3	152,057.20	25,991.3	42,034.7	2,719.5	14,417.6	3,042.3	492,010.9	3,761,412.2	13.1
2008 (APBN)	305,961.4	187,626.7	29,012.4	44,426.5	2,944.6	17,940.8	4,065.9	591,978.4	4,306,607.5	13.7
2008 (RAPBN-P)	297,096.6	195,412.9	31,216.1	45,717.5	3,341.7	17,880.3	10,811.3	601,476.4	4,286,005.8	14.0

*) Perbedaan satu angka di belakang koma terhadap angka penjumlahan adalah karena pembulatan.

1) Sejak TA 1999/2000 termasuk PPh Migas.

2) Sejak TA 1998/1999 termasuk BPHTB.

3) TA 1989/1990 - 1998/1999 menggunakan PDB Non Migas, sejak TA 1999/2000 menggunakan PDB Total.

4) Disesuaikan dengan klasifikasi baru.

5) Periode 1 April sampai dengan 31 Desember 2000 (9 bulan).

6) Sejak tahun 2001 menggunakan PDB baru dengan cakupan (coverage) yang lebih luas

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

Menurut Kelly dan Oldman (1973), administrasi perpajakan yang efektif merupakan kunci utama sistem pajak yang produktif, adil, dan efisien. Dengan mengacu kepada prinsip-prinsip *good governance* (Felber, 2003), reformasi administrasi perpajakan dengan tetap mengedepankan tujuan pemenuhan penerimaan negara dan mendorong tingkat kepatuhan sukarela, harus mengarah ke hal-hal berikut. Pertama, adanya partisipasi masyarakat yang tertib sosial, karena pajak pada hakikatnya dari masyarakat, oleh masyarakat, dan pada akhirnya juga untuk masyarakat. Kedua, adanya landasan dan kepastian hukum (*rule of law*) pengenaan, pemungutan dan penarikan pajak. Ketiga, adanya semangat transparansi baik dari administrasi perpajakan, masyarakat pembayar pajak maupun para pihak yang terkait dengan sistem perpajakan. Keempat, adanya semangat *responsiveness*, yaitu peka dan fleksibel terhadap perubahan sosial, politik, hukum, ekonomi, dan kebutuhan publik. Kelima, keadilan (*equity*) dalam sistem perpajakan. Keenam, adanya visi strategik dari administrator pajak. Bahwa pajak merupakan fenomena yang pasti selalu ada dan melekat pada eksistensi suatu negara. Ketujuh, prinsip efektivitas dan efisiensi, di mana administrasi dipandang sebagai fungsi, sistem dan institusi. Kedelapan, adanya profesionalisme dalam pelaksanaan proses pemajakan. Kesembilan, adanya semangat (budaya) akuntabilitas, di mana setiap kegiatan (pemungutan dan pembelanjaan uang pajak) dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Dan kesepuluh, adanya supervisi yang sehat.

Reformasi Sistem Administrasi Perpajakan dilakukan dengan cara seperti mempercepat proses restitusi WP patuh; meningkatkan upaya penagihan tunggakan; ekstensifikasi wajib pajak dan menambah jumlah wajib pajak di kantor pelayanan pajak untuk meningkatkan kepatuhan dan pelayanan perpajakan; mengembangkan sistem administrasi KPP WP besar;

mengembangkan sistem administrasi pajak baru terhadap Kantor WP menengah dan kecil. serta meningkatkan kemampuan Direktorat Jenderal Pajak dalam mengawasi pelaksanaan ketentuan perpajakan yang berlaku dengan prinsip-prinsip *Good Governance*.

Modernisasi administrasi perpajakan antara lain meliputi perubahan struktur organisasi yang semula berdasarkan jenis pajak menjadi fungsi, menerapkan sistem administrasi perpajakan terpadu yang dapat memonitor proses pelayanan, sehingga pelayanan dapat dilakukan dengan cepat, transparan, dan akuntabel. Toshiyuki dari *JICA expert* (2001) menyatakan beberapa kondisi dari administrasi perpajakan yang sehat. Pertama, harus dapat mengamankan penerimaan negara. Kedua, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan transparan. Ketiga, dapat merealisasikan perpajakan yang sah dan adil sesuai ketentuan dan menghilangkan kesewenang-wenangan, arogansi, dan perilaku yang dipengaruhi kepentingan pribadi. Keempat, dapat mencegah dan memberikan sanksi serta hukuman yang adil atas ketidakjujuran dan pelanggaran serta penyimpangan. Kelima, mampu menyelenggarakan sistem perpajakan yang efisien dan efektif. Keenam, meningkatkan kepatuhan pembayar pajak. Ketujuh, memberikan dukungan terhadap pertumbuhan dan pembangunan usaha yang sehat masyarakat pembayar pajak. Dan kedelapan, dapat memberikan kontribusi atas pertumbuhan demokrasi masyarakat. Maraknya gerakan reformasi di negara-negara berkembang menyiratkan pentingnya peranan administrasi perpajakan baik dalam menghimpun penerimaan negara maupun dalam meningkatkan kepatuhan wajib pajak.

Administrasi perpajakan bukanlah satu-satunya faktor penentu keberhasilan pengumpulan dana pajak dan peningkatan kepatuhan, namun Silvani (1992:274) menempatkan administrasi perpajakan sebagai faktor kunci (*key factor*). Hal ini bisa dilihat dari laporan audit kinerja Direktorat Jenderal Pajak oleh Badan Pengawasan Keuangan dan

Pembangunan (BPKP) tahun 2000 yang menunjukkan adanya perbedaan (*tax gap*) signifikan antara potensi pajak teoritis dengan realisasi penerimaan pada periode 1995/1996 sampai dengan 1998/1999 (Gunadi (2004:14) mengutip dari Natuscha (2003)).

Tabel 1.3. *Tax Gap* Penerimaan Pajak

No	Penyebab	Persentase
1	Kebijakan Perpajakan	45,89
2	Peraturan Perpajakan	0,02
3	Administrasi Perpajakan	54,09
	Jumlah	100

Sumber: Gunadi (2004:14) yang disadur dari Natuscha(2003)

Seperti dapat dilihat dalam Tabel 1.3, penyebab utama *tax gap* adalah kelemahan administrasi perpajakan (54,09%). Data tersebut menunjukkan bahwa administrasi perpajakan memainkan peranan penting dalam suatu sistem perpajakan. Untuk meningkatkan penerimaan pajak secara optimal, maka efektivitas administrasi perpajakan seharusnya menjadi fokus perhatian. Untuk itu perlu dilakukan reformasi administrasi.

Sejak 2002, telah didirikan Kantor Pelayanan Pajak Wajib Pajak Besar, Kantor Pelayanan Pajak Wajib Pajak Madya maupun Kantor Pelayanan Pajak Wajib Pajak Pratama. Akhir tahun 2007 seluruh kantor pajak di Jawa telah modern yang akan disusul seluruh Indonesia pada akhir tahun 2008.

Dengan demikian, keberadaan kantor pajak modern tersebut akan membawa perubahan paradigma terhadap semua pihak yang berkepentingan antara lain yaitu Wajib Pajak, fiskus, konsultan pajak, akuntan publik, dan penilai menuju ke kondisi yang lebih baik. Dengan sistem administrasi perpajakan modern, didukung dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang

profesional dan berkualitas serta mempunyai kode etik kerja diharapkan akan tercipta prinsip *Good Government Governance*¹ yang dilandasi transparansi, akuntabel, responsif, independen, dan adil. Hal ini pada gilirannya akan mendukung Visi Direktorat Jenderal Pajak yaitu Menjadi Model Pelayanan Masyarakat yang Menyelenggarakan Sistem dan Manajemen Perpajakan Kelas Dunia yang Dipercaya dan Dibanggakan oleh Masyarakat.

Kode etik pegawai DJP tersebut, dalam pelaksanaannya diawasi oleh Komite Kode Etik, Komisi Ombudsman Nasional, dan pemeriksaan berkala dari tim khusus Inspektorat Jenderal Departemen Keuangan, serta didukung konsolidasi internal dan *IT-based administration*. Dalam karya akhir ini, reformasi yang dilakukan oleh DJP terutama difokuskan pada perangkat kerja yang ada dan sistem pengelolaan/manajemen (yang terkait dengan konsolidasi internal), yang diyakini dapat berpengaruh terhadap kinerja. Yang dimaksud dengan kinerja dalam penelitian ini dibatasi pada tingkat kepuasan Wajib Pajak, *law enforcement* kode etik pegawai, kinerja keuangan (penerimaan dan pertumbuhan pajak), dan *Key Performance Indicator* KPP.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas, maka:

1. Apakah Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua sudah menerapkan *Good Government Governance* khususnya pada perangkat kerja yang ada dan sistem pengelolaan/manajemen saat ini?

¹ DJP menggunakan istilah *Good Corporate Governance*, namun istilah yang lebih tepat adalah *Good Government Governance*.

2. Seberapa besar pengaruh penerapan *Good Government Governance* pada perangkat kerja dan sistem pengelolaan/manajemen yang ada saat ini di KPP Pratama Jakarta Gambir Dua terhadap kinerja?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui apakah Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua sudah menerapkan *Good Government Governance* khususnya pada perangkat kerja yang ada dan sistem pengelolaan/manajemen saat ini.
2. Mengetahui sejauh mana pengaruh penerapan *Good Government Governance* khususnya melalui perangkat kerja dan sistem pengelolaan/manajemen yang ada dikaitkan dengan kinerja.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Gambir Dua berupa analisis dan saran sehingga dapat mengevaluasi, memperbaiki, meningkatkan, atau mempertahankan *Good Government Governance* yang akan memberikan dampak positif bagi semua pihak.

1.5 Metode Penelitian

Karya akhir ini disusun dari hasil penelitian penulis melalui studi kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Studi kepustakaan penulis dilakukan dengan mempelajari bahan-bahan yang dirangkum dari berbagai literatur kepustakaan, kliping majalah, jurnal, surat kabar dan materi yang penulis peroleh selama kuliah S2 di Magister

Akuntansi Universitas Indonesia. Melalui studi kepustakaan penulis mempelajari teori-teori *corporate governance* yang bisa dijadikan pemahaman dan acuan saat melakukan analisis terhadap obyek yang diteliti.

Riset lapangan penulis lakukan di KPP Patama Jakarta Gambir Dua dengan mempelajari sistim pelayanan administrasi perpajakan terhadap wajib pajak.

1.6. Sistimatika Penulisan

Dalam pembahasan dan penulisan topik ini, penulis menyusunnya menjadi sebagai berikut:

Bab 1 PENDAHULUAN

Bab ini membahas latar belakang penelitian, pembatasan masalah, metode penelitian, tujuan penelitian dan sistimatika penulisan.

Bab 2 LANDASAN TEORI

Bab ini berisikan tinjauan literatur mengenai konsep korporasi dan *corporate governance*, prinsip-prinsip *good corporate governance*, tujuan dan manfaat *good corporate governance* serta reformasi birokrasi.

Bab 3 GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN

Bab ini membahas mengenai sejarah singkat dan Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua

Bab 4 HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisikan hasil penelitian dan pembahasan *Good Governance* sesuai dengan kondisi aktual yang ada pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua.

Bab 5 KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang didapatkan dari penelitian ini serta berisi rekomendasi yang diharapkan dapat meningkatkan penerapan *Good Governance* pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua.

