

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tesis ini menganalisa pengaruh reformasi struktur organisasi terhadap peningkatan penerimaan pajak pada KANWIL DJP JAKARTA TIMUR. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kuantitatif dengan paradigma positivisme dan dilakukan pada KANWIL DJP JAKARTA TIMUR yang dimulai Maret 2009 sampai dengan Juni 2009.

Terjadinya penurunan pendapatan nasional tidak terlepas disebabkan semakin turunnya harga minyak mentah di dunia, yang menyebabkan penerimaan pajak pada masa sekarang telah menjadi andalan bagi negara kita menggantikan penerimaan yang bersumber dari minyak bumi. Ini disebabkan oleh keterbatasan cadangan minyak mentah yang ada di perut bumi Indonesia, sementara Indonesia sebagai negara yang sedang dan terus membangun memerlukan sumber penerimaan yang sangat besar dan pasti untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran negara. Sementara itu pinjaman dari luar negeri sebagai alternatif juga sudah semakin tidak populer lagi di mata masyarakat, karena ternyata sangat membebani pengeluaran negara pada masa-masa berikutnya. Pertimbangan lain, seperti semakin sulit untuk mendapatkannya serta semakin banyak persyaratan yang disyaratkan oleh negara donor, menyebabkan pinjaman luar negeri hanya akan menciptakan kesan akan ketidakmampuan kita sebagai bangsa untuk membiayai diri sendiri. Dihadapkan pada ketidakpastian sumber penerimaan itu, tidak ada pilihan lain bahwa pajak harus dan akan menjadi satu-satunya sumber penerimaan yang dapat diandalkan oleh negara.

Seiring dengan keadaan tersebut, dari tahun ke tahun anggaran pengeluaran pemerintah juga terus meningkat. Peningkatan ini sangat dipengaruhi oleh aktivitas pemerintah yang semakin meluas, seperti pertumbuhan penduduk, perkembangan dunia usaha dan hal-hal lain yang relevan. Menurut Sidik (2008, 11), pengendalian defisit fiskal merupakan hal yang penting untuk menunjang pertumbuhan ekonomi. Peranan penerimaan perpajakan selalu diupayakan untuk

ditingkatkan, karena merupakan sumber penerimaan dalam negeri yang lebih stabil dan dinamis.

Di dalam struktur Departemen Keuangan Republik Indonesia saat ini, terdapat satu direktorat jenderal yaitu Direktorat Jenderal Pajak yang memiliki kekhususan dibanding dengan direktorat-direktorat lain yaitu dikarenakan memiliki kewenangan dan kekuasaan yang sangat besar tetapi pada saat yang sama juga memiliki kewajiban pelayanan publik. Hal yang berlawanan ini harus dijalankan secara sejajar/seimbang walaupun realita yang masih melekat di benak hati masyarakat dan sering dikeluhkan adalah penerapan kewenangan dan kekuasaan yang lebih mendominasi dan cenderung dianggap otoriter.

Direktorat Jenderal Pajak (DJP) yang mengemban tugas untuk mengamankan penerimaan pajak (negara) dituntut untuk selalu dapat memenuhi pencapaian target penerimaan pajak yang senantiasa meningkat dari tahun ke tahun di tengah tantangan perubahan yang terjadi dalam kehidupan sosial maupun ekonomi di masyarakat. Adanya *good governance* dan manajemen organisasi yang sehat merupakan pra-syarat untuk dapat mencapai keberhasilan dalam melaksanakan tugas DJP secara berkelanjutan, termasuk di dalamnya adalah usaha untuk menjamin proses organisasi yang lebih etis dan transparan, untuk kemudian berbicara tentang faktor-faktor lain yaitu kebijakan dan peraturan perpajakan, sistem administrasi perpajakan dan kesadaran dari Wajib Pajak itu sendiri. Pencapaian visi dan misi ini menempatkan fungsi esensial manajemen sumber daya manusia untuk memastikan agar organisasi dapat mencapai tujuan-tujuan strategisnya dengan memiliki sumber daya manusia yang dapat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan organisasi secara kuantitas maupun kualitas, kompeten, dan menghasilkan kinerja yang efektif hingga superior pada jabatan dan peranan masing-masing serta berkontribusi optimal dalam memajukan organisasi.

Penerimaan pajak merupakan salah satu pilar utama dalam komponen penerimaan negara yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sedangkan fiskus berfungsi untuk menjamin bahwa pajak yang telah dihitung, diperhitungkan, dan dilaporkan oleh Wajib Pajak telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tabel 1.1.
Penerimaan Perpajakan 2002 – 2007

| URAIAN | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|--|------|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|
| | PAN | % thd PDB | PAN | % thd PDB | PAN | % thd PDB | PAN | % thd PDB | RAPBN | % thd PDB | RAPBN | % thd PDB |
| I. Pajak Dalam Negeri | 200 | 12,4 | 242 | 12,5 | 259 | 12,9 | 285 | 13 | 410 | 13,1 | 495 | 14,0 |
| 1 Pajak Penghasilan | 102 | 6,3 | 121 | 6,2 | 133 | 6,6 | 142 | 6,5 | 214 | 6,8 | 262 | 7,4 |
| a. Migas | 17 | 1,1 | 14,8 | 0,8 | 12,3 | 0,6 | 13 | 0,6 | 38,7 | 1,2 | 41,2 | 1,2 |
| b. Non Migas | 84,5 | 5,2 | 106 | 5,5 | 121 | 6 | 128 | 5,8 | 175 | 5,6 | 221 | 6,2 |
| 2 PPN dan PPn BM | 65,3 | 4,1 | 80,8 | 4,2 | 86,3 | 4,3 | 98 | 4,5 | 133 | 4,3 | 161 | 4,6 |
| 3 PBB | 6,4 | 0,4 | 7,5 | 0,4 | 8 | 0,4 | 10 | 0,5 | 18,2 | 0,6 | 21,3 | 0,6 |
| 4 BPHTB | 1,6 | 0,1 | 2,4 | 0,1 | 2,7 | 0,1 | 3 | 0,1 | 4,4 | 0,1 | 5,4 | 0,2 |
| 5 Cukai | 23,3 | 1,4 | 28 | 1,4 | 27,4 | 1,4 | 28 | 1,2 | 38,5 | 1,2 | 42 | 1,2 |
| 6 Pajak Lainnya | 1,5 | 0,1 | 2,2 | 0,1 | 1,6 | 0,1 | 2 | 0,1 | 2,6 | 0,1 | 3,2 | 0,1 |
| II. Pajak Perdagangan Internasional | 10,6 | 0,7 | 12,4 | 0,6 | 11,9 | 0,6 | 12 | 0,5 | 14,8 | 0,5 | 14,9 | 0,4 |
| 1 Bea Masuk | 10,4 | 0,6 | 12 | 0,6 | 11,5 | 0,6 | 12 | 0,6 | 13,6 | 0,4 | 14,4 | 0,4 |
| 2 Pajak/Pungutan Ekspor | 0,2 | 0 | 0,4 | 0 | 0,3 | 0 | 0,3 | 0,0 | 1,2 | 0,0 | 0,5 | 0,0 |

Sumber : Badan Kebijakan Fiskal Indonesia

Dari tabel di atas dapatlah dilihat bahwa pajak itu sifatnya dinamik dan mengikuti perkembangan kehidupan sosial dan ekonomi negara serta kebutuhan masyarakatnya. Upaya untuk mempertahankan pencapaian target penerimaan pajak, telah dilakukan oleh Direktorat Jendral Pajak sejak beberapa tahun yang lalu. Hal ini sebagai respon atas berbagai kelemahan mendasar berupa *in efficiency* seperti duplikasi pekerjaan, bank data yang lemah, sumber daya manusia yang belum memadai dan minimnya penggunaan alat bantu teknologi modern. Dan juga di samping hal-hal tersebut agar pencapaian penerimaan pajak dapat maksimal, sangatlah dibutuhkan kepatuhan Wajib Pajak didalam menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri jumlah pajak yang

terutang. Walaupun disadari bersama bahwa situasi ekonomi belakangan ini yang memburuk, yang mengakibatkan peningkatan penerimaan pajak akan semakin sulit dalam pencapaian target penerimaan.

Menurut Nasucha (2004 : 8) , beberapa kelemahan administrasi perpajakan di Indonesia dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- (a) Komponen struktur organisasi Direktorat Jenderal Pajak saat ini tidak ramping;
- (b) Adanya keluhan masyarakat mengenai pelayanan perpajakan yang berkaitan dengan kerumitan sistem dan prosedur. Sementara itu, laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pajak tahun 2000 juga mengakui bahwa sistem dan prosedur perpajakan dipandang masih berbelit/rumit, tidak sederhana dan terlalu banyak membebani administrasi pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya (*high cost of tax compliance*);
- (c) Sistem Informasi Perpajakan yang ada belum terpadu secara fungsional dan belum mandiri secara operasional;
- (d) Masyarakat menilai cara kerja dan kualitas aparat Direktorat Jenderal Pajak tidak Profesional dan cenderung mengandalkan kekuasaan;
- (e) Strategi implementasi Direktorat Jenderal Pajak untuk menguasai dan menggali potensi pajak masih lemah sehingga masih banyak terjadi kebocoran potensi pajak yang seharusnya dapat direalisasikan menjadi penerimaan.

Dari uraian yang ada, dapatlah disimpulkan beberapa kelemahan pada Direktorat Jenderal Pajak pada masa sebelum tahun 2001 seperti :

- Struktur organisasi pada Direktorat Jenderal Pajak yang masih berdasarkan jenis pajak bukan fungsi pajak seperti pada masa sekarang ini. Pada masa itu bagian-bagian pada kantor pajak masih mencakup fungsi pelayanan, fungsi pengawasan, fungsi pemeriksaan, fungsi penagihan, dan fungsi keberatan. Hal ini menyebabkan struktur organisasi pada level eselon III dibagi menjadi Kantor Pelayanan Pajak (KPP), Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (KPPBB) serta Kantor Pemeriksaan Pajak (KARIKPA), akibatnya pelayanan kepada Wajib Pajak pun menjadi tidak efektif dan efisien (Erate, 2005, 73).

- Pemanfaatan Informasi dan Teknologi (IT) yang kurang optimal (Erate, 2005, 73). Perkembangan informasi dan teknologi termasuk aplikasi yang telah ada kurang dimanfaatkan dengan baik, dimana masih banyak unit Kantor Pelayanan Pajak yang belum online dengan sesama unit Kantor Pelayanan Pajak bahkan dengan Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak. Hadi Purnomo menjelaskan juga, terjadinya penurunan penerimaan disebabkan juga karena aparat pajak tidak mendapatkan akses memadai ke lembaga keuangan lain seperti perbankan sehingga penerimaan tidak bisa optimal. Disebutkan juga, potensi kehilangan pendapatan pajak sebagai akibat dari tidak dibukanya akses pajak ke deposito, lalu lintas devisa dan kartu kredit bisa mencapai Rp 679,2 triliun. Menurut Hadi, pihak Direktorat Jenderal Pajak sendiri sudah beberapa kali meminta agar aparat pajak diberi akses dengan melonggarkan ketentuan kerahasiaan bank (2009, Pebruari 03) <http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/keuangan>;
- Sangat lemahnya pelayanan kepada Wajib Pajak (Erate, 2005, 73). Hal ini dikarenakan masih banyaknya pegawai yang mempunyai mental birokrat dan kurang antipasif dalam menyikapi perubahan eksternal dimana trend bisnis dan ekonomi yang berkembang pesat dimana Wajib Pajak menuntut pelayanan perpajakan yang nyaman, aman, cepat, dan aplikasi perpajakan yang padat teknologi sehingga memudahkan dan menyederhanakan dalam pembayaran dan pelaporan perpajakan.
- Adanya ketidakpercayaan masyarakat kepada Fiskus. Menurut ketua Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Indah Suskmaningsih, ketidakpercayaan masyarakat seharusnya dijawab oleh kantor pajak sebelum Fiskus meminta masyarakat membayar pajaknya dengan benar. YLKI sendiri, banyak mendapatkan masukan dari masyarakat bahwa proses pembayaran pajak sangat sulit dilakukan sehingga secara tidak langsung menimbulkan keengganan bagi Wajib Pajak dalam membayar pajak (2009, Pebruari 03) <http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/keuangan>;

Sebelum tahun 2001, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai sebuah institusi yang terus berkembang masih mempunyai banyak kekurangan-kekurangan, hal ini dapat dilihat dari iklim dunia usaha yang jauh lebih kompetitif

dan dinamis apalagi jika dihubungkan dengan orientasi pelayanan kepada Wajib Pajak sebagai perwujudan komitmen Direktorat Jenderal Pajak dalam rangka memberikan pelayanan yang lebih baik. Dapatlah dilihat juga bahwa tuntutan masyarakat terhadap administrasi perpajakan yang baik dan benar semakin besar pada akhir-akhir ini. Hal ini sejalan dengan semangat reformasi, dimana masyarakat semakin menuntut penyelenggaraan pemerintahan maupun pemberian pelayanan yang lebih baik atau yang lebih dikenal dengan *good governance* sebagai implikasi atas pungutan pajak yang telah dilakukan terhadap masyarakat. Menurut Aisyah yang dikutip Nasucha (2004 : 7) menyatakan bahwa kelemahan reformasi administrasi perpajakan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak disebabkan belum optimalnya upaya yang dilaksanakan khususnya yang berkaitan dengan organisasi Direktorat Jenderal Pajak, baik yang menyangkut struktur, prosedur, strategi maupun budaya organisasi.

Menurut David (1998 : 219) bahwa dengan semakin besar sebuah organisasi maka akan semakin sulit untuk melakukan perubahan apalagi menyangkut perubahan sikap sumber daya manusia yang besar jumlahnya. Solusi yang memungkinkan adalah komunikasi yang positif dengan para karyawan misalkan dengan tanya jawab yang membangun sehingga apa yang menjadi tujuan dari perubahan dapat dipahami oleh semua lapisan jabatan.

Tuntutan pelayanan yang cepat, mudah, murah, dan akurat merupakan harapan masyarakat, begitu juga dengan perbaikan pada administrasi perpajakan. Dan untuk mendukung hal tersebut, kondisi administrasi perpajakan yang baik merupakan suatu prasyarat. Ditengah keterbatasan dalam berbagai hal, yakni baik sarana dan prasarana, sumber daya manusia, teknologi, dan sistem informasi, berdasarkan data yang tersedia serta dari penelitian yang dilakukan. Dalam penjelasan Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan (UU-KUP) disebutkan bahwa salah satu manfaat yang diharapkan muncul dari pelaksanaan undang-undang tersebut adalah meningkatkan peran serta masyarakat secara sukarela dalam pemungutan serta pembayaran pajak. Untuk mewujudkan hal tersebut tentu diperlukan sebuah sistem perpajakan yang sederhana untuk dipahami dan tidak multi interpretasi. Dari segi pemosisian organisasi (*organization positioning*) untuk berurusan dengan pajak, sistem perpajakan mengharuskan masyarakat

Wajib Pajak bertemu dengan paling tidak dua institusi yaitu KPP dan KARIKPA (selain KPPBB untuk pelayanan PBB). Hal ini tentu tidak baik ditinjau dari kebijakan publik karena tugas pemerintah untuk mengatur masyarakatnya dalam bidang perpajakan dilakukan oleh lebih dari satu institusi.

Liberti (2008 : xvii), mengutip Gunadi dari Jenkins dan Shukla (1996) yang menyatakan bahwa persyaratan utama untuk keberhasilan reformasi perpajakan adalah penyesuaian administrasi pajak sejalan dengan laju perubahan sistem pajak. Bird dan Jantscher, (1992 : 1) yang mengutip Tanzi yang menunjukkan bahwa keberhasilan suatu reformasi administrasi pajak, secara umum tidak terlepas dari tiga unsur utama yaitu penyederhanaan, strategi dan komitmen.

Selanjutnya Nurmantu (1998 : 3), mengutip Bird dan Jantscher tentang laporan Bank Dunia mengenai administrasi pajak yang terbaik di negara-negara berkembang sebagai berikut :

The best tax administration is not simply one that collects the most revenue. *How* that revenue is raised – that is, the effect of the revenue-generation effort on equity, on the political fortunes of governments, and on the level of economic welfare-may be equally important.

Berdasarkan laporan Bank Dunia dapat dipahami, bahwa administrasi pajak yang terbaik bukan saja mampu menghasilkan pendapatan negara yang banyak, akan tetapi juga harus memberikan perhatian yang sama terhadap keadilan, politik dan kemakmuran ekonomi. Liberti (2008, xvii), sebagaimana dikutip Gunadi dari *Lesson (1991)* berpendapat bahwa dengan undang-undang pajak dan prosedur serta tata cara perpajakan yang bagus, ternyata tidak mudah merealisasikan ketentuan eksplisit undang-undang.

Kalau dikaitkan dengan data-data yang ada pada Kanwil DJP Jakarta Timur, maka prosentase penerimaan pajak sepanjang tahun 2005 sampai dengan 2007 masih belum mencapai 100% dari rencana penerimaan yang diharapkan. Realisasi penerimaan baru dapat terelasisasi diatas target yang diharapkan setelah tahun 2007, dimana seluruh KPP yang ada di lingkungan Kanwil DJP Jakarta Timur telah direformasi dari KPP Paripurna menjadi KPP Pratama. Hal ini dapat ditunjukkan dari tabel berikut ini.

Tabel 1.2.
Tabel Rencana dan Penerimaan Pajak
Kanwil DJP Jakarta Timur

| No. | Tahun | Rencana Penerimaan | Realisasi Penerimaan | % |
|-----|-------|---------------------|----------------------|----------------|
| 1. | 2005 | 6.176.701.800.000,- | 4.806.114.169.979,- | 77,81 |
| 2. | 2006 | 6.718.018.910.000,- | 5.154.320.038.370,- | 76,72 |
| 3. | 2007 | 6.643.425.164.777,- | 6.594.765.847.132,- | 99,27 |
| 4. | 2008 | 8.573.606.465.000,- | 8.975.872.198.777,- | 104,69% |

Sumber : Data Modul Penerimaan Negara

Berdasarkan tabel di atas, terlihat perbedaan yang sangat signifikan antara persentase penerimaan pada tahun 2005 (pada tahun ini Kanwil DJP Jakarta Timur masih bernama Kanwil Jakarta IV) dengan persentase penerimaan tahun 2007 (pada tahun 2007, seluruh KPP di Kanwil DJP Jakarta Timur sudah terjadi reformasi pada struktur organisasi). Pada sekitar tahun 2005 penerimaan pada Kanwil Jakarta IV masih berkisar 77,81%. Hal ini disebabkan pada sekitar tahun 2005, masih banyak Wajib Pajak yang merasakan bahwa pelayanan yang diberikan fiskus masih kurang memuaskan serta masih jauh dari harapan yang ada. Hal ini juga diperparah lagi dengan sistem perundang-undangan yang ada sangatlah memberatkan Wajib Pajak untuk menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri jumlah pajak yang terutang, sehingga Wajib Pajak selalu berusaha untuk menyembunyikan jumlah sebenarnya dari jumlah pajak terutang. Tahun 2007 terjadi kenaikan yang sangat signifikan dimana pencapaian penerimaan mencapai 99,27%, walaupun hal ini masih belum mencapai 100% dari rencana penerimaan yang diharapkan. Pada tahun 2008, pencapaian penerimaan mencapai 104,69% melebihi target rencana penerimaan sebesar 4,69%.

Apabila dikaitkan dengan upaya pemerintah memobilisasi dana pembangunan melalui penerimaan pajak, maka reformasi perpajakan yang telah dilakukan pada masa sekarang ini telah memberikan dampak penerimaan pajak yang cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Masalahnya adalah, seberapa jauh perkembangan penerimaan pajak tersebut mengindikasikan kinerja

perpajakan yang baik dan seberapa jauh pula perkembangan faktor-faktor ekonomi yang ada di Indonesia selama ini mempengaruhi perubahan struktur pajak. Perbedaan potensi dari masing-masing jenis pajak tercermin dari perubahan struktur organisasi yang ada. Dengan penyempurnaan sistem perpajakan, diharapkan akan semakin dapat meningkatkan potensi penerimaan pajak yang ada. Menurut Bird dan Jantscher (1992 : 67), rendahnya kinerja perpajakan terutama disebabkan oleh administrasi perpajakan yang belum dilaksanakan secara efisien. Agar penerimaan negara dapat ditingkatkan, maka salah satu kebijakan fiskal diarahkan kepada reformasi dan modernisasi sistem perpajakan nasional untuk mengembangkan sumber-sumber penerimaan negara yang handal. Untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan tersebut, maka Direktorat Jenderal pajak perlu menyusun dan mengimplementasikan program modernisasi perpajakan yang komprehensif mencakup semua operasi organisasi di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak. Tentu saja program reformasi yang komprehensif ini tidak akan dapat diimplementasikan dalam waktu singkat, sehingga perlu direncanakan dengan baik dan diimplementasikan secara bertahap dalam jangka waktu beberapa tahun.

Perubahan struktur organisasi tidak terlepas dari filosofi pimpinan dalam Direktorat Jenderal Pajak dimana filosofi organisasi dan sasaran-sasarannya diimplementasikan dalam sebuah visi dan misi pemimpin itu sendiri. Para pimpinan ini membuat kebijakan resmi, struktur dan prosedur untuk mempermudah pencapaian sasaran. Akan tetapi juga harus disadari adanya kebiasaan-kebiasaan informal dalam organisasi yang didukung oleh pegawai pajak sebagai norma-norma yang positif. Nantinya secara bersamaan, organisasi-organisasi formal dan informal ini saling merekat menjadi ikatan sebuah institusi yang merupakan tim kerja yang efektif. Menurut Harsono (1998 : 6), yang mengutip David, dalam sebuah proses perubahan organisasi maka biasanya pihak yang belum memahami arah kebijakan perubahan pada tahap awal akan merasa bingung. Para karyawan tidak tahu akan ke arah mana harus melangkah dan apa yang harus dilakukan kecuali para pimpinan memberikan arahan untuk mengabaikan publisitas negatif dan sedapat mungkin tetap berkonsentrasi untuk memperbaiki produktivitas dari pekerjaan masing-masing. Untuk membantu

karyawan terbiasa dengan perubahan maka para pimpinan harus memberikan informasi detail sebanyak yang dibutuhkan karyawan.

Tuntutan akan peningkatan penerimaan, perbaikan-perbaikan dan perubahan mendasar dalam segala aspek pajak, penyesuaian struktur pajak serta stabilisasi dan penyehatan ekonomi melalui pendekatan fiskal menjadi alasan dilakukannya reformasi pajak dari waktu ke waktu, yang berupa penyempurnaan terhadap kebijakan pajak dan sistem administrasi pajak, agar basis pajak dapat semakin diperluas, sehingga potensi penerimaan pajak yang tersedia dapat dipungut secara optimal dengan menjunjung tinggi asas keadilan sosial dan memberikan pelayanan prima kepada Wajib Pajak. Semangat yang hendak dicapai dalam reformasi ini adalah untuk meningkatkan daya saing sistem pajak Indonesia, menyederhanakan prosedur, memberikan kepastian hukum, dan meningkatkan keadilan pajak.

Menurut Nasucha (2004 : 2), reformasi pajak telah dilaksanakan sejak tahun 1983 dengan perubahan sistem pajak, yaitu dari sistem *Official Assesment* menjadi *Self Assesment*. Program reformasi pajak dapat berhasil apabila menghasilkan perubahan mendasar dalam sistem pajak yang memiliki dua elemen dasar yang saling mempengaruhi, yaitu struktur pajak serta mekanisme dan institusi yang mengatur administrasi pajak. Menurut Gunadi (2004 : 11), reformasi pajak meliputi dua area, reformasi kebijakan pajak (*tax policy*) yaitu regulasi atau peraturan pajak yang berupa undang-undang pajak, dan reformasi administrasi pajak. Reformasi administrasi pajak memiliki tujuan utama yaitu, *Pertama*, untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam memenuhi kewajiban pajaknya. *Kedua*, untuk mengadministrasikan penerimaan pajak sehingga transparansi dan akuntabilitas penerimaan sekaligus pengeluaran pembayaran dana dari pajak setiap saat bisa diketahui. *Ketiga*, untuk memberikan suatu pengawasan terhadap pelaksanaan pemungutan pajak terutama adalah kepada aparat pengumpul pajak, kepada Wajib Pajak, ataupun kepada masyarakat pembayar pajak.

Perubahan sistem pajak yang baik harus diikuti dengan penyempurnaan administrasi pajak. Menurut Levine *et al.* (1990 : 190), penyempurnaan sistem administrasi melalui reorganisasi harus dilakukan secara

berkesinambungan dengan harapan dapat meningkatkan kinerja yang dapat diukur berdasarkan produktivitas, responsibility dan akuntabilitas. Dalam bidang reformasi administrasi, program yang lebih luas yang sedang dilaksanakan mencakup semua segi administrasi pajak, termasuk penyederhanaan prosedur pajak, peningkatan kesadaran dan kepedulian masyarakat melalui kampanye sadar dan peduli pajak, penegakan hukum melalui pemeriksaan dan penagihan aktif, serta pembenahan sumber daya manusia. Perbaikan administrasi pajak sendiri diharapkan dapat mendorong kepatuhan Wajib Pajak. Menurut Nasucha (2004 : 12) adalah administrasi perpajakan yang lemah baik menyangkut aspek struktur organisasi, prosedur organisasi, strategi organisasi maupun budaya organisasi dapat menyebabkan akuntabilitas organisasi dan tingkat kepatuhan wajib pajak rendah, dan ini berdampak juga pada rendahnya kinerja perpajakan.

Sejalan dengan hal tersebut, Direktorat Jenderal Pajak sejak tahun 2001 telah menggulirkan reformasi administrasi pajak jangka menengah (3-5 tahun) sebagai prioritas reformasi pajak, dengan tujuan tercapainya : (1) tingkat kepatuhan sukarela yang tinggi, (2) tingkat kepercayaan terhadap administrasi pajak yang tinggi, dan (3) produktivitas pegawai pajak yang tinggi. (Purnomo : hal 218-223). Isu kepatuhan menjadi penting karena ketidakpatuhan secara bersamaan akan menimbulkan upaya menghindarkan pajak, seperti *tax evasion* dan *tax avoidance*, yang mengakibatkan berkurangnya penyetoran dana pajak ke kas negara di dalam hasil laporan tahunan Direktorat Jenderal Pajak, yang menyatakan bahwa sistem dan prosedur pajak saat ini tidak sederhana, rumit, dan terlalu banyak membebani administrasi Wajib Pajak sehingga memerlukan biaya tinggi bagi Wajib Pajak untuk memenuhi kewajiban pajaknya. Keberhasilan pengumpulan pajak hanyalah merupakan akibat semakin sempitnya jurang kepatuhan pajak. (2001) Laporan Tahunan 2007 : Direktorat Jenderal Pajak. Semakin patuh rakyat membayar pajak berarti jurang kepatuhan semakin sempit dan berarti mengutamakan pajak jadi lebih berhasil. Sebaliknya, semakin lebar jurang kepatuhan maka semakin sedikit pajak yang berhasil dikumpulkan. Upaya mengurangi kesenjangan kepatuhan dilakukan melalui penyempurnaan administrasi pajak.

Selanjutnya Caiden (1982 : 97-104) menyatakan bahwa dalam teori administrasi publik, reformasi administrasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja organisasi yang pelaksanaannya melibatkan perubahan struktur organisasi (mendesain organisasi/institusi baru, kode etik, dan peraturan), prosedur organisasi (perubahan metode, proses, fungsi, dan peran organisasi), strategi organisasi, dan budaya organisasi. Pernyataan Caiden tersebut sesuai dengan pendapat Brooks (2001), yang menyatakan bahwa organisasi, sumber daya manusia, dan penyederhanaan prosedur merupakan komponen utama bagi peningkatan efektivitas administrasi pajak. Selanjutnya Mangkoesobroto (1986 : 211) mengemukakan bahwa perbaikan administrasi pajak sendiri diharapkan dapat mendorong kepatuhan Wajib Pajak dengan pencatatan dan administrasi pajak yang rapi, sehingga probabilitas dapat terdeteksinya suatu kecurangan akan cukup besar.

Sejak tahun 2001, Direktorat Jenderal Pajak telah memikirkan langkah-langkah meningkatkan penerimaan pajak melalui peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap sistem administrasi pajak yang menjadi pondasi reformasi administrasi perpajakan. Saat ini restrukturisasi Direktorat Jenderal Pajak sedang giat-giatnya dilaksanakan. Hal ini mendorong Pemerintah untuk memberlakukan suatu model pelayanan yang lebih baik kepada Wajib Pajak. Dan hal tersebut telah dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak dengan melakukan reformasi struktur organisasi perpajakan yang disesuaikan dengan perkembangan kondisi politik dan sosial ekonomi yaitu dengan dibentuknya kantor yang berbasis pada sistem pelayanan administrasi modern pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) yang ada di Indonesia.

Pada tahun 2009 ini seluruh unit Kantor Pelayanan Pajak di Indonesia menjadi Kantor Pajak dengan Administrasi Modern. Menghimpun penerimaan pajak negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang mampu mewujudkan kemandirian pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melalui sistem administrasi perpajakan yang efektif dan efisien adalah merupakan misi dari Direktorat Jenderal Pajak. Hal ini tidak terlepas juga dari keinginan Pemerintah agar pajak dapat menjadi tulang punggung bagi pembangunan baik pada masa sekarang maupun pada masa yang akan datang.

1.2. Pembatasan Masalah

Kebijakan Reformasi Struktur Organisasi pada Kanwil DJP Jakarta Timur yang akan diadakan penelitian adalah merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak, hal ini tentu sesuai dengan misi Direktorat Jenderal Pajak untuk menghimpun penerimaan pajak negara berdasarkan Undang-Undang Perpajakan yang mampu mewujudkan kemandirian pembiayaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara melalui sistem administrasi perpajakan yang efektif dan efisien. Usaha untuk meningkatkan penerimaan pajak dapat dilakukan dengan melakukan perbaikan-perbaikan pada kebijakan reformasi administrasi pajak berupa peningkatan kinerja organisasi dengan melibatkan berbagai macam perubahan di dalamnya, seperti perubahan struktur organisasi, prosedur organisasi, strategi organisasi dan budaya organisasi.

Menurut Amstrong (2004 : 39), mengemukakan bahwa proses perubahan struktur organisasi merupakan bentuk integrasi dari atas ke bawah yang dapat digambarkan sebagai proses organisasi yang mengarahkan sasaran ke bawah. Sasaran bagi para kepala bidang secara langsung dihubungkan dengan apa yang perlu mereka capai agar bisa sepenuhnya memberikan kontribusi pada pencapaian strategi-strategi organisasi. Sebagai gantinya para kepala bidang bersama jajarannya menyepakati sasaran, yang menguraikan kontribusi yang nantinya diharap diwujudkan dalam memungkinkan bagian-bagian dibawahnya memenuhi targetnya. Proses turun ke bawah ini berlanjut melalui tiap tingkatan organisasi sehingga sasaran yang disepakati konsisten dengan sasaran yang telah disepakati.

Menurut Peters and Waterman (1982 : 9) yang menyatakan bahwa kualitas pelayanan yang diberikan kepada konsumen harus dipengaruhi oleh 7 (tujuh) faktor yang ada di dalam organisasi, biasa disebut dengan 7S Mc Kinsey berupa :

1. *Shared vision and values*

Visi dan nilai yang dianut seseorang dan dikembangkan oleh seluruh pegawai serta didukung oleh pimpinan yang handal sehingga akan menciptakan visi organisasi yang kuat dan secara sadar menjadi milik seluruh pegawai tanpa kecuali;

2. *Strategy*

Strategi merupakan serangkaian langkah yang menyangkut sumber daya yang biasanya terbatas dalam organisasi. Strategi yang baik terdiri dari beberapa tujuan dalam waktu sasaran pencapaian;

3. *Skill*

Skill merupakan kemampuan yang dimiliki organisasi secara utuh (bukan kemampuan individual). Kemampuan yang biasa-biasa saja acap kali dapat mencapai hasil yang luar biasa;

4. *Structure*

Struktur merupakan diagram organisasi yang menggambarkan garis tanggung jawab pembagian keputusan. Struktur yang selama ini berbentuk piramida cenderung menjadi lebih ramping bahkan menjadi organisasi jaringan;

5. *System*

Biasanya dikenal dengan sistem dan prosedur (sisdur) termasuk didalamnya petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Semuanya dirancang agar keputusan dapat terlaksana dan diselesaikan secara efisien;

6. *Staff*

Staf merupakan orang-orang yang mengisi struktur organisasi. Staf bukan merupakan orang dalam arti pribadi-pribadi, tetapi merupakan kebutuhan organisasi;

7. *Style*

Style merupakan kebiasaan sehari-hari, yang menunjukkan, misalnya bagaimana tingkah laku pimpinan dalam waktu. Bagaimana perhatian dan prioritas organisasi terhadap sasaran organisasi dan bagaimana yang bersangkutan merespon gejala tersebut. Pimpinan di masa yang akan datang bersifat adaptif, bukan pimpinan yang kaku terhadap peraturan.

Pada penelitian ini, terhadap pendapat Peters dan Waterman tentang *7-S Mc Kinsey*, penulis lebih cenderung membatasi penelitian dan hanya membahas tentang masalah struktur sebagai salah satu faktor tanpa mengenyampingkan faktor-faktor lainnya.

Reformasi administrasi yang dilaksanakan dalam rangka modernisasi perpajakan yang dilakukan pemerintah tentunya tidaklah hanya untuk mengejar dan menjangkau optimalisasi pemungutan pajak semata. Masih ada hal lain yang juga penting dilakukan secara bersama-sama untuk menuju adanya perubahan paradigma perpajakan. Ketentuan, prosedur, dan aktivitas perpajakan juga terus diarahkan untuk meningkatkan pelayanan agar menjadi *business friendly* bagi masyarakat terutama bagi para pelaku bisnis. Dengan demikian pandangan masyarakat terhadap pajak yang selama ini dianggap sebagai momok bahkan dianggap sebagai beban kuantitatif, diharapkan dapat berubah. Masyarakat seharusnya memandang pajak menjadi suatu kewajiban partisipatif warga tanpa terkecuali (kualitatif) kepada negara.

Permasalahan peningkatan penerimaan pajak, menurut penulis tidak hanya tergantung dari faktor reformasi struktur organisasi semata. Tetapi juga bergantung pada faktor-faktor lain, seperti tingkat penghasilan seseorang, kepatuhan dari Wajib Pajak, peraturan perundang-undangan yang jelas, sistem administrasi yang baik serta adanya law enforcement yang mendukung dunia usaha. Untuk mempermudah analisa pengaruh reformasi struktur organisasi terhadap peningkatan penerimaan pajak, maka faktor-faktor lain tersebut oleh penulis dianggap konstan (*ceteris paribus*).

Atas dasar pemikiran tersebut dan mengingat banyaknya faktor yang dapat mempengaruhi penerimaan pajak, serta dengan memperhatikan teori-teori perpajakan yang dapat diterima umum, maka dalam penelitian ini akan dibatasi dengan melakukan analisis tentang pelaksanaan kebijakan Reformasi Struktur Organisasi dalam rangka Peningkatan Penerimaan, serta permasalahan apa yang dihadapi dan cara apa yang bisa ditempuh untuk mengatasi hambatan tersebut. Penelitian ini juga hanya difokuskan pada pengaruh reformasi administrasi pajak khususnya pengaruh reformasi struktur organisasi pada Kantor Pelayanan Pajak di lingkungan Kanwil DJP Jakarta Timur terhadap penerimaan pajak.

1.3. Perumusan Masalah

Apabila diperhatikan secara seksama, reformasi administrasi pajak yang telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak sekarang ini sebenarnya sudah memberikan dampak penerimaan pajak yang semakin membaik. Hal ini dapat kita perhatikan dengan adanya peningkatan penerimaan pajak dari tahun ke tahun. Tetapi disisi lain masih terdapat hal-hal yang belum signifikan, khususnya yang berkaitan dengan struktur organisasi. Administrasi pajak yang lemah, baik yang meliputi aspek struktur organisasi dapat menyebabkan kepatuhan Wajib Pajak rendah. Menurut Nasucha (2004 : 7), reformasi administrasi pajak yang telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak, pada kenyataannya belum melakukan perubahan yang signifikan khususnya yang berkaitan dengan struktur, prosedur, strategi dan budaya organisasi. Administrasi pajak yang lemah, baik yang meliputi aspek struktur organisasi, maupun budaya organisasi dapat menyebabkan kepatuhan Wajib Pajak rendah. Hal senada disampaikan oleh Nowak dalam Mansury (1992 : 2), yang mengatakan bahwa administrasi perpajakan adalah kunci dari kebijakan pajak dan kebijakan pajak yang baik tidak akan berjalan tanpa dukungan administrasi perpajakan. Suatu perubahan besar menuju terjadinya reformasi pada struktur organisasi sangatlah diperlukan untuk memenuhi tuntutan berbagai pihak terhadap sistem administrasi perpajakan yang ada.

Menurut Williamson dalam Mas'ood (1994 : 60-61), menyatakan reformasi perpajakan meliputi perluasan basis perpajakan, perbaikan administrasi perpajakan, mengurangi terjadinya penghindaran dan manipulasi pajak, serta mengatur pengenaan pajak pada aset yang berada di luar negeri. Perubahan struktur pajak (*tax base* dan *tax rate*) terkait dengan perubahan dalam administrasi perpajakan. Secara teoritis, reformasi administrasi pajak ditujukan untuk meningkatkan kinerja organisasi dengan melibatkan perubahan struktur organisasi, prosedur organisasi, strategi organisasi dan budaya organisasi. Meningkatnya kinerja organisasi melalui akuntabilitas pada Direktorat Jenderal Pajak diharapkan dapat memberikan harapan publik dan standar kinerja organisasi yang lebih baik. Hal ini kiranya dapat juga meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak untuk melakukan pemenuhan kewajiban pajaknya melalui pelaporan SPT,

penyelesaian tunggakan pajak serta hal lainnya, yang mana hal tersebut dapat meningkatkan penerimaan pajak. Reformasi struktur organisasi pada sistem perpajakan modern harus dilakukan dalam kerangka pelaksanaan good governance, clean governance, dan pelayanan prima kepada masyarakat terutama Wajib Pajak. Hal ini tidak terlepas pada rencana strategis Direktorat Jenderal Pajak 2008 – 2012, yang intinya dengan restrukturisasi organisasi diharapkan bahwa pengamanan target penerimaan pajak dapat dilaksanakan secara optimal.

Dari uraian tersebut, maka dirumuskan pokok masalah penelitian ini sebagai berikut :

Seberapa Besar Pengaruh Reformasi Struktur Organisasi terhadap Peningkatan Penerimaan Pajak pada Kanwil DJP Jakarta Timur?

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :
Untuk mengetahui hubungan antara pengaruh struktur organisasi terhadap peningkatan penerimaan pajak pada Kanwil DJP Jakarta Timur.

1.5. Signifikasi Penelitian

Signifikasi penelitian yang diharapkan dapat diperoleh adalah sebagai berikut :

1. Signifikasi Akademis

Dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan keilmuan bagi para akademisi yang tertarik mendalami dan melakukan studi di bidang perpajakan terhadap kebijakan perubahan administrasi khususnya pada perubahan struktur organisasi Direktorat Jenderal Pajak. Sehingga dapat diperoleh gambaran dan pemahaman yang jelas serta terarah mengenai konsep, penerapan teori organisasi pada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jakarta Timur dalam rangka mengetahui pengaruh perubahan struktur terhadap peningkatan penerimaan.

2. Signifikasi Praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu masukan bagi penyempurnaan bentuk organisasi Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jakarta Timur agar memiliki bentuk yang terus dapat menjawab tantangan tanpa meninggalkan kesederhanaan administrasinya.

Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi institusi Direktorat Jenderal Pajak khususnya dan masyarakat pada umumnya yang secara langsung maupun tidak langsung berkepentingan, agar dapat lebih terbuka wawasannya dan lebih mengetahui dengan baik akan hak dan kewajiban perpajakannya.

1.6. Sistematika Penulisan

Tesis ini dibagi dalam lima bab dan masing-masing bab terbagi dalam subbab-subbab yang akan dirinci sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, pokok masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka penelitian, metode penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini dilakukan inventarisasi dan mengutip pendapat para ahli berdasarkan teori-teori yang dikemukakan agar dapat disusun suatu kerangka teori yang dapat membantu penulis untuk menjawab masalah pokok dalam penelitian.

BAB III. METODE PENELITIAN

Bab ini mengemukakan tentang definisi operasional yaitu terdiri dari penjelasan mengenai pendekatan dan jenis penelitian, variabel

penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data penelitian, ruang lingkup penelitian, hipotesa dan teknik analisis penelitian.

BAB IV. ANALISA DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan pembahasan yang menganalisa permasalahan yang menyangkut masalah pokok dan data yang telah diungkap di bab sebelumnya dengan menggunakan kerangka berfikir berdasarkan teori yang ada.

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dan saran, yang mana kesimpulan diperoleh dari pembahasan dan saran diberikan untuk pembuat kebijakan.