

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pajak merupakan sumber penerimaan terbesar bagi negara yang tertuang pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pajak diperlukan untuk membiayai berbagai pengeluaran kegiatan pemerintah yang bersifat *self-liquidating* atau pengeluaran yang memberikan keuntungan, dalam upaya untuk melaksanakan pembangunan baik secara produktif maupun secara tidak produktif (Oky, 2019).

Sumber penerimaan terbesar inilah yang menyebabkan munculnya perhatian khusus pemerintah dalam mengatur dan menyelenggarakan sistem pelayanan administrasi perpajakan secara terstruktur dan terorganisasi, serta menaruh peran penting atas upaya untuk menghimpun penerimaan baik yang berasal dari sektor internal maupun eksternal melalui sektor pajak. Direktorat Jenderal Pajak (DJP) merupakan salah satu unit jajaran instansi pemerintahan di bawah naungan langsung Kementerian Keuangan yang mengemban fungsi dan tanggungjawab untuk merumuskan dan melaksanakan teknis kebijakan di sektor pajak, pemantauan dan evaluasi administrasi pajak, serta melaksanakan fungsi lainnya yang diinstruksikan langsung oleh Menteri Keuangan.

Tabel 1.1
Peran Pajak terhadap pendapatan APBN dari Tahun 2018 s/d Tahun 2022

Tahun Anggaran	APBN (dalam triliun)		Persentase Pajak terhadap pendapatan APBN (%)
	Pajak	Jumlah Pendapatan	
2022	1846,1	1510,0	82%
2021	1743,6	1444,5	83%
2020	2233,2	1865,7	84%
2019	2165,1	1786,4	83%
2018	1894,7	1618,1	85%

Sumber : Kementerian Keuangan RI (kemenkeu.go.id)

Berdasarkan tabel peran pajak terhadap penerimaan APBN di atas selama lima tahun terakhir ini, sebesar 83% penyumbang pendapatan negara berasal dari pajak. Sebab itu, pajak merupakan salah satu faktor esensial yang menentukan besar kecilnya APBN jika dilihat dalam perspektif anggaran (Solekhah & Supriono, 2018). Hal inilah yang menyebabkan DJP mempunyai peran krusial dalam pemerintahan Republik Indonesia. Sebab, hampir sebagian besar aspek pembangunan nasional berkorelasi langsung terhadap kesanggupan DJP dalam menghimpun sumber-sumber pemasukan pajak.

Kondisi tersebut menyebabkan beban tugas DJP semakin sulit, dimana tidak hanya sekedar melayani administrasi perpajakan, namun harus serta menumbuhkan rasa kesadaran pajak (*tax consciousness*) kepada wajib pajak. Kesadaran pajak mempunyai arti bahwa wajib pajak mengerti, mengetahui dan paham mengenai bagaimana pentingnya pajak bagi keberlangsungan pembangunan negara tanpa adanya paksaan dari pihak tertentu (Wardani & Rumiyaun, 2017). Sebab itu, kesadaran pajak sangat diperlukan untuk terciptanya wajib pajak yang patuh dan taat.

Berdasarkan dokumen yang dilansir dari laman CNBC Indonesia (2021), rasio kepatuhan pajak di Indonesia tahun ke tahun hanya mengalami kenaikan yang kecil jika dibandingkan dengan total masyarakat yang telah mendapatkan pekerjaan ditambah wajib pajak yang secara terus-menerus terjadi peningkatan. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam aspek penerimaan pajak.

Rasio kepatuhan pajak pada tahun 2015 hanya mencapai 60% dimana wajib pajak yang patuh hanya terdapat 10,97 juta dari jumlah wajib pajak sebanyak 18,16 juta, selanjutnya pada tahun 2016 rasio kepatuhan pajak hanya mencapai di angka 61% atau sebanyak 12,25 juta dari jumlah 20,17 juta wajib pajak yang mengalami kenaikan rasio hanya sebesar 1% dari tahun 2015. Tahun 2017 rasio kepatuhan pajak meningkat cukup pesat yakni dari 61% menjadi 73% karena pada tahun tersebut terdapat program pengampunan pajak atau *tax amnesty*. Tahun 2018 rasio kepatuhan pajak kembali turun menjadi 71% tetapi pada tahun 2019 rasio kepatuhan pajak mengalami kenaikan kembali sama seperti pada tahun 2017 yaitu sebesar 73%, selanjutnya meskipun persentase wajib pajak yang melaporkan SPT pajak meningkat menjadi 78% pada tahun 2020, jumlah wajib pajak yang tidak melaporkan SPT pajak jauh lebih banyak daripada tahun 2019. Pada tahun 2020 masih terdapat sekitar lima juta wajib pajak yang tidak taat dari total 19,01 juta wajib pajak. Tahun 2021 tren kenaikan terus berlanjut dengan dibuktikan kenaikan rasio kepatuhan pajak sebesar 84%.

Secara nominal, besaran rasio tersebut terbilang cukup tinggi dan telah memenuhi realisasi target DJP, namun sayangnya rasio tersebut belum mencerminkan fenomena rendahnya kepatuhan pajak terhadap meningkatnya realitas total masyarakat yang telah mendapatkan pekerjaan dan bertambahnya jumlah wajib pajak. Hal ini dibuktikan dengan jumlah *tax ratio* Indonesia yang terbilang masih kecil apabila dibandingkan beberapa anggota ASEAN dan G20. Tercatat *tax ratio* Indonesia pada akhir tahun 2021 sebesar 9,11 persen dimana rasio tersebut merupakan kenaikan dari realisasi 2020 sebesar 8,33%, masih rendah apabila dibandingkan dengan saat sebelum pandemi yakni sebesar 9,76% di tahun 2019 dan 10,24 persen di tahun 2018 (CNN, 2022). Sebab itu, pemerintah masih berupaya untuk terus meningkatkan *tax ratio* untuk tahun 2022.

Demi merealisasikan hal tersebut, pemerintah khususnya DJP telah melakukan berbagai macam upaya kebijakan untuk mengintensifkan penerimaan negara yang berasal dari sektor pajak. Salah satu upaya yang telah dilakukan DJP saat ini untuk mengoptimalkan sumber penerimaan pajak yakni dengan dilakukannya reformasi pajak jilid III (*tax reform*) dimana reformasi ini bertujuan untuk mewujudkan administrasi perpajakan yang efektif dan efisien melalui peningkatan kualitas pelayanan terhadap wajib pajak (Sinaga, 2018).

Secara umum, Indonesia telah melakukan 4 kali periode reformasi perpajakan hingga saat ini. Pertama, reformasi perpajakan yang diselenggarakan pada tahun 1983 mengenai berubahnya sistem pemungutan pajak yang berawal dari *official assessment* berubah menjadi *self assessment* yang dimaknai dengan pemberian kesempatan kepada wajib pajak dalam hal menghitung sendiri, membayar sendiri, dan melaporkan kewajiban perpajakannya tanpa perlu adanya intervensi, sementara pihak otoritas petugas pajak menjalankan fungsi pembinaan, pengawasan, dan penegakan hukum dimana sebelumnya petugas pajak berwenang penuh atas perhitungan dan memungut pajak terutang. Reformasi perpajakan yang dilakukan DJP semenjak tahun 1983 sampai pada tahun 2000 ternyata belum sepenuhnya mengubah struktural organisasi DJP secara komprehensif melainkan hanya dilakukan penataan melalui penambahan seksi dan sub seksi (Gama, 2011).

Kedua, reformasi perpajakan selanjutnya (jilid I) yang telah dilakukan semenjak tahun 2002 sampai dengan tahun 2008, berfokus pada peningkatan dan penguatan sumber daya manusia, struktural organisasi, dan modernisasi proses bisnis Kantor Pelayanan Pajak (KPP). Reformasi tersebut mengimplementasikan modernisasi kantor pajak dengan membentuk Kantor Wilayah, KPP Wajib Pajak Besar, KPP Madya dan Pratama dimana dilakukannya segmentasi wajib pajak. Hasil lainnya dari reformasi jilid I ini berupa lahirnya kebijakan UU No 28. Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dan UU No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan.

Ketiga, reformasi perpajakan jilid II dilakukan semenjak tahun 2009 sampai pada tahun 2016, berfokus pada kemudahan dalam bisnis (*business friendly*) sebagai tindakan yang diambil terhadap respon perlambatan ekonomi dunia setelah terjadinya krisis finansial global, dengan memberikan berbagai macam keringanan seperti kebijakan insentif dan fasilitas pada implementasi perpajakan. Pada rapat kerja Komisi XI DPR tahun 2021 Sri Mulyani berpendapat reformasi perpajakan jilid II ini merupakan salah satu upaya untuk mendorong daya beli masyarakat, meningkatkan aktivitas bisnis dan menarik minat investasi serta investor luar negeri.

Keempat, reformasi perpajakan jilid III yang berlangsung semenjak tahun 2016 hingga berlanjut saat ini. Reformasi ini berfokus terhadap 5 pilar penting yang diantaranya adalah pilar organisasi, penguatan teknologi informasi berbasis data, sumber daya manusia, simplifikasi proses bisnis, dan perubahan regulasi perpajakan. Sinaga (2018) mengemukakan bahwa (1) Pilar organisasi pada reformasi yang dimaksud yakni peningkatan efektivitas melalui penajaman cara kerja organisasi dan peningkatan beberapa fungsi organisasi serta penyempurnaan organisasi; (2) Pilar sumber daya manusia yakni pembentukan SDM yang tangguh, efisiensi kinerja dan akuntabel, serta memiliki integritas terhadap visi misi DJP; (3) Pilar teknologi informasi berbasis data yakni memastikan sistem informasi teknologi berupa basis data yang andal, mendukung proses bisnis inti DJP serta memaksimalkan output yang akurat dan reliabel melalui *Core Tax System*; (4) Pilar bisnis yakni penyederhanaan proses bisnis atau administrasi sehingga menjadi lebih efektif, efisien, akuntabel, serta berbasis teknologi; (5)

Pilar regulasi perpajakan yakni perumusan kebijakan yang menekankan pengurangan biaya kepatuhan (*cost of compliance*) dan meningkatkan penerimaan, memperluas basis perpajakan, serta memberikan kepastian hukum perpajakan yang kemudian terbitlah UU No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Perpajakan (UU HPP).

Reformasi perpajakan jilid III juga terdapat suatu konsep penataan ulang organisasi intansi vertikal DJP yang merupakan pelaksanaan dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.01/2020 dimana reorganisasi ini dilakukan pada unit KPP melingkupi perombakan struktural organisasi serta perubahan fungsi inti organisasi, jika dilihat dari sisi perubahan struktur organisasi, DJP menambah beberapa KPP Madya dengan melakukan penggabungan atau konsolidasi dari sejumlah KPP Pratama, kemudian terjadi perubahan yang signifikan terhadap struktur organisasi KPP di seluruh Indonesia dimana pada perubahan tersebut terdapat penambahan seksi yang mempunyai fungsi pengawasan serta peleburan beberapa seksi sebelumnya yang memiliki fungsi dan tugas serupa. Terdapat juga perubahan komposisi wajib pajak terdaftar di KPP Madya yang sebelumnya berjumlah sekitar 1.000 hingga 2.000 wajib pajak per kantor, atau maksimal 4.000 wajib pajak dalam 1 kantor wilayah dengan 2 KPP Madya, namun jumlah tersebut tetap disesuaikan dengan keadaan masing-masing Kantor Wilayah.

Berdasarkan beberapa perubahan penataan organisasi yang terkandung pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.01/2020 diatas, juga dilansir melalui laman resmi DJP bahwa penataan ulang organisasi yang berpengaruh secara langsung terhadap wajib pajak yakni; (1) Terdapat 24 KPP yang berhenti beroperasi, oleh karena itu, wajib pajak terdaftar di KPP yang telah berhenti kegiatannya akan dialihkan pada KPP yang beroperasi sesuai dengan wilayah administrasi; (2) Terdapat 9 unit KPP yang mengalami perubahan nomenklatur (nama), namun wajib pajak yang terdaftar pada KPP tersebut hanya akan mengalami perubahan nama KPP terdaftar; (3) Terdapat penambahan 18 KPP Madya, oleh karena itu, beberapa wajib pajak yang terdaftar pada KPP Madya atau sebelumnya terdaftar pada KPP Pratama akan dialihkan ke KPP Madya baru. Perpindahan administrasi pada KPP Madya yang dimaksud, ditetapkan berdasarkan surat Keputusan Dirjen Pajak; (4) Terdapat perubahan struktur internal organisasi KPP pada fungsi pelayanan, pemeriksaan, pengawasan, penilaian serta penagihan, selain itu, KPP Madya bersamaan dengan KPP Wajib Pajak Besar dan KPP Khusus serentak juga ditugaskan pada fokus pengawasan pada wajib pajak strategis penentu penerimaan.

Fokus pengawasan tidak lepas dari tugas pokok suatu organisasi. Dalam internal KPP sendiri, seksi pengawasan dan konsultasi (WASKON) pada setiap KPP yang sebelumnya terdapat 4 seksi WASKON, namun setelah dilakukannya penataan vertikal organisasi DJP terdapat penjabaran yakni pada KPP Khusus terdapat 5 seksi, KPP Madya terdapat 6 seksi, KPP Pratama yang baru dibagi menjadi 2 kelompok, Kelompok I yang berada di daerah Pulau Jawa terdapat 6

seksi pengawasan sedangkan KPP Pratama Kelompok II yang berada di daerah luar Pulau Jawa baru terdapat 5 seksi pengawasan yang masing-masing seksi dipimpin oleh kepala seksi. Pada seksi pengawasan terdiri dari *Account Representative* serta 1 kepala seksi yang mana bertugas terhadap penggalan potensi penerimaan melalui pemberian konsultasi, analisis, pengawasan dan, himbauan pada wajib pajak.

Berdasarkan yang tertuang pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 79/PMK.01/2015 mengenai *Account Representative*. *Account Representative* (AR) mempunyai beberapa tugas seperti; (1) Melakukan pengawasan terhadap kepatuhan kewajiban perpajakan; (2) Menyusun profil wajib pajak; (3) Menganalisis kinerja wajib pajak; (4) Rekonsiliasi data wajib pajak dalam rangka intensifikasi dan memberikan himbauan terhadap wajib pajak; (5) Konsultasi terkait masalah perpajakan. Perubahan jumlah seksi pengawasan dan konsultasi yang dimaksud juga merupakan sebab adanya perubahan pada komposisi wajib pajak yang terdaftar di setiap masing-masing KPP dalam upaya mengamankan penerimaan pajak melalui peningkatan pengawasan. Perubahan orientasi cara kerja yang dimaksud tidak lepas dari komitmen DJP untuk secara konsisten meningkatkan kualitas pelayanan pajak terhadap wajib pajak.

Beberapa poin tersebut menjadi dasar penelitian bahwa fokus dari penelitian ini yakni untuk mengukur seberapa besar pengaruh penataan perubahan struktural KPP yang berkaitan mengenai pelayanan terhadap perubahan komposisi wajib pajak terdaftar serta peningkatan seksi pengawasan AR yang telah dilakukan terhadap kepatuhan wajib pajak.

Beberapa riset tentang implementasi reformasi perpajakan yang dilaksanakan oleh DJP terhadap kepatuhan pajak memang telah banyak dilakukan. Studi tentang pengaruh serta implikasi tentang reformasi perpajakan yang ada selama ini cenderung dilakukan pada pengaruh aspek administrasi dan kualitas pelayanan seperti digitalisasi dan simplikasi proses bisnis, modernisasi sistem informasi internal, kualitas SDM, dan implementasi peraturan teknis perpajakan.

Riset tentang pengaruh penataan organisasi terhadap kepatuhan pajak sebelumnya pernah dilakukan oleh Almunia & Lopez-Rodriguez (2018) yang meneliti pengaruh penataan organisasi melalui pembentukan unit sejenis KPP Wajib Pajak Besar (*Large Taxpayers Unit*) di Spanyol dan menemukan bahwa perusahaan yang terdaftar pada kantor tersebut melaporkan basis pajak yang lebih besar. Hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa dengan dilakukannya penataan organisasi di bidang struktural dapat meningkatkan rasio kepatuhan wajib pajak.

Kajian dalam lingkup nasional, Fitrianingrum (2021) meneliti tentang penataan organisasi LIPI terhadap kinerja ASN pendukung iptek di lingkungan LIPI dimana penelitian tersebut meneliti tentang pengaruh implikasi penataan organisasi yang tertuang di dalam Peraturan LIPI No 1 Tahun 2019 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Hasil dari penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa penataan organisasi menunjukkan besaran nilai signifikansi sebesar 16,5% terhadap kinerja ASN pendukung IPTEK secara optimal, selain itu dalam konteks penelitian pengawasan AR yang dilakukan Hardianti (2019) dengan judul pengaruh pelayanan, konsultasi dan

pengawasan terhadap kepatuhan wajib pajak di Kota Jambi. Berdasarkan semua variabel independen yang telah diteliti tersebut, hasil dari analisis parsial bahwa variabel pengawasan AR merepresentasikan pengaruh paling dominan terhadap kepatuhan wajib pajak, dimana pengawasan mencakup kegiatan mengawasi, menganalisis, dan menghimbau wajib pajak terhadap kewajiban perpajakannya sehingga dapat disimpulkan jika semakin tinggi fungsi pengawasan melalui AR maka akan semakin tinggi pula tingkat kepatuhan wajib pajak.

Hasil beberapa studi lingkup nasional yang telah dilakukan diatas, sayangnya tidak mudah untuk menemukan riset yang mencoba mengidentifikasi pengaruh penataan organisasi KPP dan pengaruh peningkatan pengawasan AR pada kepatuhan wajib pajak setelah diterapkannya reformasi perpajakan jilid III, oleh karena itu, peneliti sangat tertarik untuk menginvestigasi pengaruh penataan organisasi yang tertuang pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 184/PMK.01/2020 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal serta peningkatan segmentasi pengawasan melalui AR terhadap kepatuhan wajib pajak pada era reformasi perpajakan jilid III.

1.2 Rumusan Masalah

Reformasi pajak merupakan suatu langkah perubahan sistem perpajakan yang signifikan serta komprehensif dengan tujuan untuk melakukan pembenahan mencakup peningkatan administrasi perpajakan, penyusunan regulasi perpajakan, dan peningkatan basis pajak (Satya & Eka, 2017). Riset yang selama ini telah dilakukan tentang reformasi perpajakan lebih banyak berkaitan dengan isu yang berhubungan dengan aspek administrasi dan kualitas pelayanan terhadap wajib

pajak. Meskipun riset-riset tersebut telah memberikan kontribusi edukasi yang menarik dalam memberikan pemahaman kepada pemerintah khususnya DJP dan masyarakat luas tentang pengaruh penerapan perkembangan reformasi perpajakan, namun tidak mudah untuk menemukan riset yang mencoba mengidentifikasi pengaruh penataan struktural organisasi yang dilakukan oleh DJP serta peningkatan segmentasi pengawasan AR terhadap kepatuhan wajib pajak di era reformasi pajak jilid III.

Riset ini dilaksanakan sebagai penelitian yang berusaha menjawab pertanyaan berdasarkan kesimpulan dari latar belakang yang telah diuraikan yaitu “Apakah penataan organisasi pada kebijakan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 184/PMK.01/2020 dan peningkatan pengawasan AR mempengaruhi kepatuhan wajib pajak?”

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan menemukan bukti empiris tentang hubungan penataan organisasi dan peningkatan pengawasan AR terhadap kepatuhan wajib pajak. Lebih spesifik penelitian ini dilakukan untuk menginvestigasi apakah dengan adanya perubahan struktural organisasi DJP dan peningkatan segmentasi pengawasan melalui AR dapat memberikan arah pengaruh yang positif terhadap meningkatnya kepatuhan wajib pajak di era reformasi perpajakan jilid III, selain itu tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menginvestigasi sebesar apa pengaruh penataan organisasi struktural mengenai komposisi terhadap kepatuhan wajib pajak.
2. Untuk menginvestigasi sebesar apa pengaruh peningkatan unit pengawasan terhadap kepatuhan wajib pajak.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini memiliki kegunaan bagi beberapa aspek, diantaranya :

1. Institusi Direktorat Jenderal Pajak

Hasil dari penelitian dapat digunakan untuk evaluasi DJP sebagai masukan dalam kebijakan yang telah ditetapkan di era reformasi perpajakan jilid III.

2. Kontribusi Pendidikan

Hasil dari penelitian dapat diaplikasikan sebagai bahan literatur dalam implementasi pendidikan khususnya di bidang perpajakan.

3. Penelitian Selanjutnya

Hasil dari penelitian dapat menjadi referensi dan dapat memicu lebih banyak lagi akademisi untuk memasukan aspek penataan keorganisasian dan segmentasi pengawasan sebagai media pembelajaran dan penelitian di bidang pajak yang lebih luas.

1.4 Sistematika Penulisan Penelitian

Penulisan sistematika penelitian ini dijabarkan berdasarkan 5 bab utama, diantaranya; diawali dengan pendahuluan, selanjutnya tinjauan pustaka,

kemudian metode penelitian, lalu hasil dan pembahasan dan yang terakhir yaitu penutup.

BAB I yang diawali pendahuluan dari sebuah penelitian yang mencakup latar belakang dari masalah yang akan diteliti, rumusan masalah, kegunaan dan tujuan mengenai penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II merupakan tinjauan pustaka yang berisikan dasar landasan teori yang merupakan uraian tentang konsep dan prinsip dasar yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah penelitian. Pada bagian tinjauan pustaka mencakup landasan teori yang dibangun, literatur penelitian sebelumnya, kerangka pemikiran dari penelitian dan pengembangan argumentasi hipotesis penelitian.

BAB III adalah metode penelitian yang mendeskripsikan bagaimana dilaksanakannya sebuah penelitian dan cara yang diaplikasikan dalam menganalisis topik penelitian yakni mencakup variabel inti penelitian dan definisi operasional yang berkaitan dengan variabel, penentuan jumlah sampel, jenis dan basis sumber data, metode pengumpulan data, serta metode analisis data.

BAB IV merupakan hasil dan pembahasan yang mendeskripsikan objek penelitian, intensifikasi analisis data, interpretasi data dan argumentasi pendukung terhadap hasil penelitian. Analisis hasil penelitian dilakukan dengan menjawab tujuan penelitian atau pemecahan masalah yang telah diteliti.

BAB V yaitu penutup, pada bagian ini mencakup kesimpulan yang berisi rangkuman hasil penelitian sesuai dengan menjawab rumusan permasalahan dan tujuan penelitian serta temuan baru pada penelitian berdasarkan hasil dari penelitian yang telah dilaksanakan, kemudian keterbatasan penelitian berupa uraian kelemahan dan kekurangan yang ditemukan setelah mengevaluasi terhadap penelitian yang dilakukan dan saran serta masukan yang dapat dijadikan sebagai evaluasi pengembangan penelitian.