

BAB III

KAJIAN PUSTAKA

3.1. Kajian Teori dan Riset

3.1.1. Pemahaman Tentang Perpajakan

(1) Definisi Pajak

Definisi pajak menurut Soemitro (1994) guru besar dalam Hukum Pajak pada Universitas Pajajaran, Bandung, seperti dikutip oleh Nurmantu (2003:2), yaitu: "Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikulir ke sektor pemerintah) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (*tegen prestasi*), yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum."

Unsur-unsur pokok dari definisi di atas, yaitu: (1) iuran atau pungutan, (2) dipungut berdasarkan Undang-undang, (3) pajak dapat dipaksakan, (4) tidak menerima atau memperoleh kontraprestasi, dan (5) untuk membiayai pengeluaran umum Pemerintah.

(2) Fungsi Pajak

Fungsi pajak seperti dikemukakan Ilyas dan Burton (2004:19), yaitu:

- (a) Fungsi budgetair; disebut juga fungsi fiskal, yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai undang-

undang berlaku yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara.

- (b) Fungsi regulerend; merupakan fungsi dimana pajak-pajak akan digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan. Pajak digunakan sebagai alat kebijaksanaan.
- (c) Fungsi demokrasi; yaitu fungsi yang merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong-royong, termasuk kegiatan pemerintah dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Fungsi ini sering dikaitkan dengan hak seseorang untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah apabila ia telah melakukan kewajibannya membayar pajak, bila pemerintah tidak memberikan pelayanan yang baik, pembayar pajak bisa melakukan protes (*complaint*);
- (d) Fungsi distribusi; yaitu fungsi yang lebih menekankan pada unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat.

(3) Sistem Perpajakan

Sistem perpajakan suatu negara terdiri atas tiga unsur, yakni *Tax Policy*, *Tax Law* dan *Tax Administration*. Sistem perpajakan dapat disebut sebagai metoda atau cara bagaimana mengelola utang pajak yang terutang oleh Wajib Pajak dapat mengalir ke kas negara.⁴ Sistem pemungutan pajak menurut Ilyas dan Burton (2004:8) yakni:

- (a) *Official Assesment Sistem* yakni sistem pemungutan pajak yang member wewenang kepada pemungut pajak (fiskus) untuk

menentukan besarnya pajak yang harus dibayar (pajak yang terutang) oleh seseorang.

- (b) *Semi Self Assessment Sistem* yakni suatu sistem pemungutan pajak yang member wewenang kepada fiskus dan Wajib Pajak untuk menentukan besarnya utang pajak.
- (c) *Self Assessment Sistem* yakni suatu sistem pemungutan pajak yang member wewenang penuh kepada Wajib Pajak untuk menghitung, memperhitungkan, menyetorkan, dan melaporkan sendiri besarnya utang pajak.
- (d) *Withholding Sistem* yakni suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga untuk memotong/memungut besarnya pajak yang terutang.

(4) Reformasi Perpajakan

Menurut Gunadi (2003), “pajak ini mengikuti fenomena kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Di setiap perubahan kehidupan sosial perekonomian masyarakat maka sudah sepantasnyalah bahwa pajak harus mengadakan reformasi. Reformasi perpajakan adalah perubahan yang mendasar di segala aspek perpajakan. Hal tersebut seperti yang dikemukakan Perry dan Whalley (2000:1-8) bahwa *”the word reform conveys major change.”* Berdasarkan pengalaman yang terjadi di negara maju maupun Negara berkembang, terdapat begitu banyak pengertian mengenai reformasi perpajakan, dikarenakan terdapat perbedaan pengertian dan pola reformasi perpajakan yang

dianut oleh negara berkembang dan yang dianut oleh negara maju. Hal ini dikarenakan terdapat perbedaan struktur pajak yang umumnya seragam di negara maju tetapi ada bermacam-macam struktur pajak di negara berkembang. Gillis (1989:7-26) menggunakan taksonomi untuk mengklasifikasikan reformasi perpajakan berdasarkan program-program reformasi perpajakan dengan 6 (enam) atribut yang menjadi ciri-ciri dasarnya sehingga dapat diperoleh ratusan konfigurasi yang berbeda dari reformasi perpajakan. Keenam atribut tersebut yaitu:

- (a) *Breadth of reform*; reformasi perpajakan dapat berfokus pada *reform of tax structure*, atau berfokus pada *tax administration*, atau *reform of tax systems* (berfokus pada *structural* dan *administrative reform*).
- (b) *Scope of reform*; reformasi perpajakan dapat dilakukan secara *comprehensive* jika meliputi hampir semua sumber penerimaan yang penting, atau dilakukan secara *partial* jika hanya meliputi satu atau dua komponen penting dari sistem perpajakan.
- (c) *Revenue goals*; reformasi perpajakan dilakukan untuk meningkatkan penerimaan dalam prosentase terhadap PDB (rasio pajak) yang disebut *revenue enhancing*, untuk mengganti penerimaan dengan *revenue neutral reform*, atau bahkan untuk mengurangi penerimaan (*revenue-decreasing reform*).
- (4) *Equity goals*; reformasi perpajakan untuk menegakkan keadilan disebut *redistributive* jika menegakkan keadilan secara vertikal,

yaitu orang berpenghasilan tidak sama, pajaknya diperlakukan tidak sama juga, namun jika reformasi perpajakan tidak dimaksudkan untuk merubah distribusi pendapatan yang sudah ada maka disebut *distributionally neutral reform*.

- (5) *Resource allocations goals*; reformasi perpajakan yang berusaha mengurangi pengenaan pajak pada sumber daya agar dapat dialokasikan lebih efisien disebut *euconomically neutral*, jika sistem perpajakan untuk mempengaruhi aliran sumber daya sektor ekonomi atau aktivitas tertentu maka disebut *interventionist reforms*.
- (6) *Timing of reform*; dilakukan dengan mengubah seluruh kebijakan perpajakan secara bersamaan disebut *contemporaneous reforms*, dengan implementasi bertahap disebut *phased reforms*, atau perubahan kebijakan perpajakan yang tidak berkaitan dilakukan dalam beberapa tahun lebih disebut *successive reforms*.

Menurut Summer, Linn dan Archarya (1991:2), alasan dilakukannya reformasi perpajakan adalah: pertama, sebagai bagian penyesuaian struktur, reformasi perpajakan digunakan untuk mengurangi distorsi dari rangsangan ekonomi dan terjadinya ketidakefisienan dan ketidakadilan dalam alokasi sumber daya; kedua, sebagai bagian dari usaha menstabilkan ekonomi, reformasi perpajakan, bersamaan pemotongan belanja negara, untuk menghasilkan pendapatan secara rasional tanpa distorsi, adil, dan berkelanjutan.

Menurut Nasucha (2004:18), reformasi perpajakan merupakan resep untuk penyehatan ekonomi melalui pendekatan fiskal. Mengutip Williamson dalam Mas'ood (1994), reformasi perpajakan meliputi perluasan basis perpajakan, perbaikan administrasi perpajakan, mengurangi terjadinya penghindaran dan manipulasi pajak, serta mengatur pengenaan aset yang berada di luar negeri. Perubahan struktur pajak (*tax base* dan *tax rate*) terkait dengan perubahan dalam administrasi perpajakannya.

Gillis (1989) juga berpesan bahwa reformasi perpajakan di negara berkembang dapat berhasil apabila program reformasi menghasilkan perubahan yang mendasar dalam sistem perpajakan yang memiliki dua elemen dasar yang saling mempengaruhi, yang pertama yaitu struktur pajak, yang kedua yaitu mekanisme dan institusi yang mengatur administrasi perpajakan dan kepatuhan perpajakan. Struktur pajak terdiri dari konfigurasi dari dasar pajak dan tarif pajak. Administrasi dan kepatuhan perpajakan terdiri dari prosedur, peraturan yang mengatur penghitungan pajak, pemungutan, pemeriksaan, sanksi, banding, dan data termasuk teknologi informasi, struktur penghargaan pelayanan masyarakat, pengungkapan yang diperlukan dan prinsip akuntansi perusahaan.

Menurut Pandiangan (2004), reformasi perpajakan, yang meliputi: (1) formulasi kebijakan dalam bentuk peraturan, dan (2) pelaksanaan dari peraturan, umumnya diarahkan untuk dapat mencapai beberapa sasaran. Pertama, menghasilkan penerimaan dalam jumlah yang cukup, stabil, fleksibel dan berkelanjutan. Kedua, mengurangi beban inefisiensi dan *excess burden*. Ketiga, memperingan beban kelompok kurang mampu dengan mendesain struktur pajak

yang lebih adil. Dan keempat, memperkuat administrasi perpajakan dan meminimalisasi biaya administrasi dan kepatuhan.

Bird dan Jantscher (1991) seperti dikutip Nasucha (2004:63), mengemukakan bahwa perubahan kebijakan perpajakan tanpa didukung perubahan administrasi perpajakan menjadi tak berarti. Perubahan di bidang perpajakan harus sejalan dengan kapasitas administrasinya, karena administrasi perpajakan merupakan kebijakan di bidang perpajakan yang mempunyai hubungan tak terpisahkan.

3.1.2. Pemahaman Tentang Reformasi Administrasi Perpajakan

(1) Pengertian Administrasi

Administrasi menurut pendapat Dunsire yang telah dikutip oleh Donovan dan Jackson (1991) dikemukakan kembali oleh Keban (2004) yaitu bahwa: Administrasi diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan, implementasi, mengarahkan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritis.

Mengutip pendapat Trecker (1990), administrasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan, yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan orang dan material

melalui koordinasi dan kerjasama. Definisi-definisi di atas menunjukkan beberapa batasan istilah administrasi yang secara langsung menepis anggapan bahwa administrasi selalu diartikan sebagai kegiatan ketatausahaan yang berkaitan dengan pekerjaan mengatur berkas, membuat laporan administratif, dan sebagainya. Mengutip Chandler and Plano (1988), dalam *The Public Administration Dictionary* definisi administrasi adalah proses dimana keputusan dan kebijakan diimplementasikan.

(2) Administrasi Perpajakan

(a) Istilah Administrasi Publik

Chandler dan Plano (1988) seperti dikutip Keban (2004:2) mengemukakan bahwa, “administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel public diorganisir dan diorganisasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.” Kemudian dijelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Sebagai disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama dibidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan.

(b) Istilah Administrasi Perpajakan

Menurut Ensiklopedi perpajakan yang ditulis oleh Lumbantoruan (1997), “administrasi perpajakan (*Tax Administration*) ialah cara-cara atau prosedur pengenaan dan pemungutan pajak. Mengenai peran administrasi perpajakan, Pandiangan (2004) mengemukakan bahwa administrasi perpajakan diupayakan untuk merealisasikan peraturan perpajakan, dan penerimaan negara sebagaimana amanat APBN. Jantscher (1997) seperti dikutip Gunadi (2004), menekankan peran penting administrasi perpajakan dengan menuju pada kondisi terkini, dan pengalaman di berbagai Negara berkembang, kebijakan perpajakan (*tax policy*) yang dianggap baik (adil dan efisien) dapat saja kurang sukses menghasilkan penerimaan atau mencapai sasaran lainnya karena administrasi perpajakan tidak mampu melaksanakannya.

Menurut Silvani (1992) seperti dikutip Gunadi (2004), administrasi pajak dikatakan efektif bila mampu mengatasi masalah-masalah:

(i) Wajib Pajak yang tidak terdaftar (*unregistered taxpayers*).

Artinya sejauh mana administrasi pajak mampu mendeteksi dan mengambil tindakan terhadap anggota masyarakat yang belum terdaftar sebagai Wajib Pajak walau seharusnya yang bersangkutan sudah memenuhi ketentuan untuk menjadi Wajib Pajak. Penambahan jumlah Wajib Pajak secara signifikan akan meningkatkan jumlah penerimaan pajak. Penerapan sanksi yang tegas perlu diberikan terhadap mereka yang belum mendaftarkan diri sebagai Wajib Pajak padahal sebenarnya potensial untuk itu.

(ii) Wajib Pajak yang tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT).

Menyikapi Wajib Pajak yang sudah terdaftar tetapi tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT), atau disebut juga *stop filing taxpayers*, misalnya dengan melakukan pemeriksaan pajak untuk mengetahui sebab-sebab tidak disampainya Surat Pemberitahuan (SPT) tersebut. Kendala yang mungkin dihadapi adalah terbatasnya jumlah tenaga pemeriksa.

(iii) Penyelundup pajak (*tax evaders*)

Penyelundup pajak (*tax evaders*) yaitu Wajib Pajak yang melaporkan pajak lebih kecil dari yang seharusnya menurut ketentuan perundang-undangan. Keberhasilan sistem self assessment yang memberi kepercayaan sepenuhnya kepada Wajib Pajak untuk menghitung, memperhitungkan, menyetor, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang, sangat tergantung dari kejujuran Wajib Pajak. Tidak mudah untuk mengetahui apakah Wajib Pajak melakukan penyelundupan pajak atau tidak. Dukungan adanya bank data tentang Wajib Pajak dan seluruh aktivitas usahanya sangat diperlukan.

(iv) Penunggak pajak (*delinquent tax pavers*).

Dari tahun ke tahun tunggakan pajak jumlahnya semakin besar. Upaya pencairan tunggakan pajak dilakukan melalui pelaksanaan tindakan penagihan secara intensif. Apabila kebijakan perpajakan yang ada mampu mengatasi masalah-masalah di atas secara efektif, maka administrasi perpajakannya sudah dapat dikatakan baik sehingga. *Tax*

ratio akan meningkat. Dasar bagi terwujudnya suatu administrasi pajak yang baik adalah diterapkannya prinsip-prinsip manajemen modern yaitu *Planning, Organizing, Actuating* dan *Controlling*, terdapatnya kebijakan perpajakan yang jelas dan sederhana sehingga memudahkan Wajib Pajak untuk melaksanakan kewajibannya, tersedianya Pegawai Pajak yang berkualitas dan jujur serta pelaksanaan penegakan hukum yang tegas dan konsisten.

Menurut Gunadi (2004), dalam menilai seberapa baik kemampuan administrasi perpajakan dalam mengumpulkan penerimaan, perlu diingat sasaran administrasi pajak yakni meningkatkan kepatuhan pembayar pajak dan melaksanakan ketentuan perpajakan secara seragam untuk mendapatkan penerimaan maksimal dengan biaya optimal.

Mengutip Jantscher, 1996 (dalam Gunadi 2004) mengemukakan bahwa “keadilan merupakan salah satu elemen yang dapat membantu meningkatkan kepercayaan masyarakat atas sistem perpajakan dan selanjutnya meningkatkan kepatuhan sukarela masyarakat pembayar pajak.” Setelah memperoleh kepercayaan masyarakat serta pengertian dan dukungan rakyat banyak, administrasi pajak baru dapat dianggap sehat (*sound*).

Toshiyuki (2001) seperti dikutip Gunadi (2004) menyatakan bahwa untuk mencapai hal tersebut, disyaratkan beberapa kondisi administrasi perpajakan seperti berikut: Pertama, administrasi pajak

harus dapat mengamankan penerimaan negara. Kedua, harus berdasarkan peraturan perundangundangan 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. Kedelapan, dapat memberikan kontribusi atas pertumbuhan demokrasi masyarakat.

(c) Reformasi Administrasi Perpajakan

Menurut Gunadi reformasi perpajakan meliputi dua area, yaitu reformasi kebijakan pajak (*tax policy*) yaitu regulasi atau peraturan perpajakan yang berupa undang-undang perpajakan dan reformasi administrasi perpajakan. Reformasi administrasi memiliki tujuan utama untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Kedua, untuk mengadministrasikan penerimaan pajak sehingga transparansi dan akuntabilitas penerimaan sekaligus pengeluaran pembayaran dana dari pajak setiap saat bisa diketahui. Yang ketiga, untuk memberikan suatu pengawasan terhadap pelaksanaan pemungutan pajak, terutama adalah kepada aparat

pengumpul pajak, kepada Wajib Pajak, ataupun kepada masyarakat pembayar pajak.

Mengenai reformasi administrasi, Caiden (1969) seperti dikutip oleh Zuhar (2002:6), mengemukakan bahwa reformasi administrasi didefinisikan sebagai:

“the artificial inducement of administration transformation against resistance.” Definisi dari Caiden ini mengandung beberapa implikasi: reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (*manmade*) tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah, (2) reformasi administrasi merupakan suatu proses, (3) resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi.

Menurut Nasucha (2004:37), reformasi administrasi perpajakan adalah penyempurnaan atau perbaikan kinerja administrasi, baik secara individu, kelompok, maupun kelembagaan agar lebih efisien, ekonomis, dan cepat.

Bird dan Jantscer (1992) seperti dikutip Nasucha (2004:63), mengemukakan bahwa agar reformasi administrasi perpajakan dapat berhasil, dibutuhkan: (1) struktur pajak disederhanakan untuk kemudahan, kepatuhan, dan administrasi, (2) strategi reformasi yang cocok harus dikembangkan, (3) komitmen politik yang kuat terhadap peningkatan administrasi perpajakan.

Menurut Perry dan Walley (2000:5), di negara-negara berkembang dimana sistem pajaknya kuat dan struktur pajak telah ditetapkan, reformasi perpajakan mengacu pada usaha peningkatan administrasi perpajakan.

Eke (2001) seperti dikutip Nasucha (2004:64) mengemukakan bahwa “isu keberhasilan reformasi administrasi perpajakan kedepan adalah kapasitas administrasi perpajakan dalam mengimplementasikan struktur perpajakan secara efisien dan efektif.” Hal ini meliputi pengembangan sumber daya manusia, teknologi informasi, struktur organisasi, proses dan prosedur, serta sumber daya finansial dan insentif yang cukup. Sasaran administrasi pajak yakni: (1) meningkatkan kepatuhan para pembayar pajak, dan (2) melaksanakan ketentuan perpajakan secara seragam untuk penerimaan maksimal dengan biaya yang optimal. Efektivitas administrasi pajak bukanlah satu-satunya indikator kepatuhan pajak, di negara-negara yang memiliki derajat ketidakpatuhan wajib pajaknya tinggi, kemampuan administrasi pajak untuk memungut pajak yang efektif merupakan kunci pembentukan perilaku pembayar pajak.

Menurut Gunadi (2002:3) “administrasi perpajakan dituntut bersifat dinamik sebagai upaya peningkatan penerapan kebijakan perpajakan yang efektif. Kriteria fisibilitas administrasi menuntut agar sistem pajak baru meminimalisir biaya administrasi (*administrative cost*) dan biaya kepatuhan (*compliance cost*) serta menjadikan administrasi pajak sebagai bagian dari kebijakan pajak.

Tanzi dan Pallechio (1995) dalam Ott (2001) seperti dikutip Nasucha (2004:66) berkenaan dengan elemen dasar reformasi administrasi perpajakan dinyatakan syarat-syarat sebagai berikut: (1) komitmen politik yang berkelanjutan; (2) staf yang mampu berkonsentrasi terhadap pekerjaan dalam

jangka panjang; (3) strategi yang tepat dan didefinisikan dengan baik karena tidak ada strategi yang cocok untuk semua negara; (4) pendidikan dan pelatihan pegawai; (5) tersedia dana dan sumber daya lain yang cukup.

Dua tugas utama reformasi administrasi perpajakan menurut Nasucha (2004:66) dengan mengutip Ott (2001) adalah untuk mencapai efektivitas yang tinggi, yaitu kemampuan untuk mencapai tingkat kepatuhan yang tinggi dan efisiensi berupa kemampuan untuk membuat biaya administrasi per unit penerimaan pajak sekecil-kecilnya. Efektivitas dan efisiensi kadang-kadang menciptakan kontradiksi sehingga diperlukan koordinasi, diperlukan ukuran-ukuran khusus untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi administrasi perpajakan. Dalam meningkatkan efektivitas digunakan ukuran (1) kepatuhan pajak sukarela, (2) prinsip-prinsip *self assesment*, (3) menyediakan informasi kepada wajib pajak, (4) kecepatan dalam menemukan masalah-masalah yang berhubungan dengan Surat Pemberitahuan (SPT) dan pembayaran, (5) peningkatan dalam kontrol dan supervisi, (6) sanksi yang tepat. Dalam meningkatkan efisiensi dalam administrasi perpajakan secara khusus dapat distimulasi oleh: (1) penyediaan unit-unit khusus untuk perusahaan besar; (2) peningkatan perpajakan khusus untuk wajib pajak kecil, (3) penggunaan jasa perbankan untuk pemungutan pajak, dan lain-lain.

Nasucha (2004:68) menambahkan bahwa “reformasi administrasi perpajakan dapat dilaksanakan tanpa melakukan reformasi perpajakan, yaitu untuk mensinergikan factor internal dan eksternal yang mempengaruhi kinerja organisasi.” Lingkungan eksternal yang dimaksud adalah kebijakan fiskal,

antara lain item-item yang tidak dimasukkan dalam dasar pengenaan pajak, pembelanjaan dan pelayanan publik. Dalam ekonomi yang mulai berkembang, administrasi perpajakan harus difokuskan kepada wajib pajak besar secara maksimal dan memberikan kontribusi kepada wajib pajak kecil. Dengan mendasarkan pada teori Caiden (1991), menurut Nasucha (2204:68), empat dimensi reformasi administrasi perpajakan, yaitu:

(1) Struktur organisasi.

Mengutip Adiwisatra (1998), dijelaskan Nasucha (2004:69) bahwa struktur organisasi adalah unsur yang berkaitan dengan pola-pola peran yang sudah ditentukan dan hubungan antar peran, alokasi kegiatan kepada sub unit-sub unit terpisah, pendistribusian wewenang di antara posisi administratif, dan jaringan komunikasi formal.

(2) Prosedur organisasi.

Prosedur organisasi berkaitan dengan proses komunikasi, pengambilan keputusan, pemilihan prestasi, sosialisasi dan karier. Pembahasan dan pemahaman prosedur organisasi berpijak pada aktivitas organisasi yang dilakukan secara teratur.

(3) Strategi organisasi.

Strategi organisasi dipandang sebagai siasat, sikap pandangan dan tindakan yang bertujuan memanfaatkan segala keadaan, faktor, peluang, dan sumber daya yang ada sedemikian rupa sehingga tujuan organisasi dapat dicapai dengan berhasil dan selamat. Strategi berkembang dari waktu ke waktu sebagai pola arus keputusan yang bermakna.

(4) Budaya organisasi.

Budaya organisasi didefinisikan sebagai sistem penyebaran kepercayaan dan nilai-nilai yang berkembang dalam organisasi dan mengarahkan perilaku anggota-anggotanya. Budaya organisasi mewakili persepsi umum yang dimiliki oleh anggota organisasi.

3.1.3. Pemahaman Tentang Sistem Administrasi Perpajakan Modern

(1) Penerapan Sistem Administrasi Perpajakan Modern

Sejak tahun 2001, Direktorat Jenderal Pajak telah memulai beberapa langkah reformasi administrasi perpajakan jangka menengah (3-5 tahun) sebagai prioritas reformasi perpajakan yang menjadi landasan bagi terciptanya administrasi perpajakan yang modern, efisien dan dipercaya masyarakat dengan tujuan tercapainya: (1) tingkat kepatuhan sukarela yang tinggi, (2) tingkat kepercayaan terhadap administrasi perpajakan yang tinggi, dan (3) produktivitas pegawai perpajakan yang tinggi.

Diungkapkan oleh Purnomo (2004:218-233) bahwa sejak tahun 2001, Direktorat Jenderal Pajak telah memulai beberapa langkah reformasi administrasi perpajakan yang menjadi landasan bagi terciptanya administrasi perpajakan yang modern, efisien dan dipercaya masyarakat. Program-program reformasi administrasi perpajakan

jangka menengah Direktorat Jenderal Pajak menurut Poernomo (2004) adalah sebagai berikut:

(1) Meningkatkan Kepatuhan Perpajakan

(b) Meningkatkan Kepatuhan Sukarela

- Program kampanye sadar dan peduli pajak.
- Program pengembangan pelayanan perpajakan.

(c) Memelihara (*Maintaining*) Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak Patuh

- Program pengembangan pelayanan prima.
- Program penyederhanaan pemenuhan kewajiban perpajakan.

(d) Menangkal Ketidakpatuhan Perpajakan (*Combating Non-compliance*)

- Program merevisi pengenaan sanksi.
- Program menyikapi berbagai kelompok Wajib Pajak tidak patuh.
- Program meningkatkan efektivitas pemeriksaan.
- Program modernisasi aturan dan metode pemeriksaan dan penagihan.
- Program penyempurnaan ekstensifikasi.
- Program pemanfaatan teknologi terkini dan pengembangan *IT masterplan*.
- Program pengembangan dan pemanfaatan bank data.

(2) Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat terhadap Administrasi Perpajakan

(a) Meningkatkan Citra Direktorat Jenderal Pajak

- Program merevisi UU KUP.
- Program penerapan *Good Corporate Governance*.
- Program perbaikan mekanisme keberatan dan banding.
- Program penyempurnaan prosedur pemeriksaan.

(b) Melanjutkan Pengembangan Administrasi *Large Taxpayer Office* (LTO) atau Kanwil Direktorat Jenderal Pajak Wajib Pajak Besar

- program peningkatan pelayanan, pemeriksaan dan penagihan pada LTO.
- program peningkatan jumlah Wajib Pajak terdaftar pada LTO selain BUMN/BUMD.
- program penerapan sistem administrasi LTO pada Kanwil Direktorat Jenderal Pajak Jakarta Khusus.
- Program penerapan sistem administrasi LTO pada Kanwil lainnya.

(3) Meningkatkan Produktivitas Aparat Perpajakan

- (a) Program reorganisasi Direktorat Jenderal Pajak berdasarkan fungsi dan kelompok Wajib Pajak.
- (b) Program peningkatan kemampuan pengawasan dan pembinaan oleh Kantor Pusat/Kanwil Direktorat Jenderal Pajak .
- (c) Program penyusunan kebijakan baru untuk manajemen Sumber Daya Manusia.
- (d) Program peningkatan mutu sarana dan prasarana kerja.
- (e) Program penyusunan rencana kerja operasional.

Dijelaskan oleh Purnomo (2004) bahwa program dan kegiatan dalam kerangka reformasi dan modernisasi perpajakan dilakukan secara komprehensif meliputi aspek perangkat lunak, perangkat keras, dan sumber daya manusia. Reformasi perangkat lunak adalah perbaikan struktur organisasi dan kelembagaan, serta penyempurnaan dan penyederhanaan sistem operasi mulai dari pengenalan dan penyebaran informasi perpajakan, pemeriksaan dan penagihan, pembayaran, pelayanan, hingga pengawasan agar lebih efektif dan efisien. Keseluruhan operasi berbasis teknologi informasi dan ditunjang kerjasama operasi dengan instansi lain. Revisi Undang-undang perpajakan dan peraturan terkait lainnya, juga penerapan praktik tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*) dilaksanakan dalam konteks penegakan hukum dan keadilan yang memayungi semua lini dan tahapan operasional. Reformasi perangkat keras diupayakan pengadaan sarana dan prasarana yang memenuhi persyaratan mutu dan menunjang upaya modernisasi administrasi perpajakan di seluruh Indonesia. Penyiapan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas dan profesional merupakan program reformasi aspek sumber daya manusia, antara lain melalui pelaksanaan *fit and proper test* secara ketat, penempatan pegawai sesuai kapasitas dan kapabilitasnya, reorganisasi, kaderisasi, pelatihan dan program pengembangan *self capacity*.

Langkah-langkah reformasi dan modernisasi administrasi perpajakan antara lain mencakup: (i) penyempurnaan peraturan pelaksanaan undang-undang perpajakan; (ii) perluasan Kantor Pelayanan Pajak (KPP) khusus Wajib Pajak Besar, antara lain dengan pembentukan organisasi berdasarkan fungsi, pengembangan sistem

administrasi perpajakan yang terintegrasi dengan pendekatan fungsi, dan implementasi dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*Good Governance*); (iii) pembangunan KPP khusus Wajib Pajak menengah dan KPP khusus Wajib Pajak kecil di Kanwil Direktorat Jenderal Pajak Jakarta I; (iv) pengembangan basis data, pembayaran pajak, dan penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) secara *online*; (v) perbaikan manajemen pemeriksaan pajak; serta (vi) peningkatan efektivitas penerapan kode etik di jajaran Direktorat Jenderal Pajak dan Komisi Ombudsman Nasional. Dalam jangka menengah, upaya-upaya tersebut diharapkan dapat ditingkatkan, tidak hanya kepatuhan perpajakan (*tax compliance*), akan tetapi juga kepercayaan masyarakat terhadap aparat pajak, dan produktivitas aparat pajak.

Sejalan dengan program dan kegiatan modernisasi administrasi perpajakan adalah dibentuknya Kantor Wilayah (Kanwil) dan Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama dilingkungan Kantor Wilayah (Kanwil) Jakarta Barat sesuai Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor Kep - 86/PJ/2007 tanggal 16 Juni 2007.

Menurut Nasucha (2004:301), "memaksimalkan kesadaran Wajib Pajak dan penegakan hukum harus menjadi tujuan utama dan secara berkesinambungan dari semua komponen organisasi Direktorat Jenderal Pajak, yang dikemas dalam sebuah sistem administrasi perpajakan yang modern. Selanjutnya dikenal istilah sistem administrasi perpajakan modern yang biasa disingkat Direktorat Jenderal Pajak mengembangkan konsep sistem administrasi perpajakan modern yang merupakan pelaksanaan dari berbagai program dan kegiatan yang ditetapkan dalam reformasi administrasi perpajakan tersebut.

Istilah penerapan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti proses, cara, dan perbuatan menerapkan. Penerapan juga diartikan sebagai pemasangan, pemanfaatan, dan perihal mempraktikkan sesuatu. Definisi sistem pada dasarnya adalah sekelompok elemen yang erat berhubungan satu dengan lainnya, yang berfungsi bersama-sama untuk

mencapai tujuan. Dapat dikatakan, penerapan sistem administrasi perpajakan modern adalah penerapan sistem administrasi perpajakan yang mengalami penyempurnaan atau perbaikan kinerjanya, baik secara individu, kelompok, maupun kelembagaan agar lebih efisien, ekonomis dan cepat yang merupakan perwujudan dari program dan kegiatan reformasi administrasi perpajakan jangka menengah yang menjadi prioritas reformasi perpajakan yang digulirkan oleh Direktorat Jenderal Pajak sejak tahun 2001.

Pada acara peresmian penerapan sistem administrasi perpajakan modern di KPP Badan Usaha Milik Negara pada tanggal 30 Agustus 2004, Direktur Jenderal Pajak Hadi Poernomo mengemukakan beberapa ciri khusus sistem administrasi perpajakan modern yakni perbaikan pelayanan melalui pembentukan *account representative* dan *compliant center* untuk menampung keberatan Wajib Pajak. Selain itu juga merangkul kemajuan

teknologi terbaru di antaranya *e-filing*, *e-payment*, *e-registration*, dan *e-counseling* yang diharapkan meningkatkan mekanisme kontrol yang lebih efektif.

Manfaat yang dapat diperoleh dari penerapan sistem bagi Wajib Pajak adalah *simplicity*, dimana alur pekerjaan lebih sederhana dengan bantuan *Account Representative*; *certainity* yaitu terdapat kepastian dalam melaksanakan peraturan

perpajakan didukung bidang pelayanan dan penyuluhan di Kanwil serta seksi pelayanan di KPP.

Sasaran penerapan sistem administrasi pajak modern menurut Liberty Pandiangan adalah: pertama, maksimalisasi penerimaan pajak; kedua, kualitas pelayanan yang mendukung kepatuhan wajib pajak; ketiga, memberikan jaminan kepada publik bahwa Direktorat Jenderal Pajak mempunyai tingkat integritas dan keadilan yang tinggi, keempat, menjaga rasa keadilan dan persamaan perlakuan dalam proses pemungutan pajak; kelima, Pegawai Pajak dianggap sebagai karyawan yang bermotivasi tinggi, kompeten, dan profesional, keenam, peningkatan produktivitas yang berkesinambungan; ketujuh, Wajib Pajak mempunyai alat dan mekanisme untuk mengakses informasi yang diperlukan; dan kedelapan, optimalisasi pencegahan penggelapan pajak.

(2) Dimensi Penerapan Sistem Administrasi Perpajakan Modern

Penerapan sistem administrasi perpajakan modern melalui program dan kegiatan dalam kerangka reformasi administrasi perpajakan jangka menengah berikut ini diuraikan dalam dimensi-dimensi variabel Sistem Administrasi

Perpajakan Modern (X), yakni:

(a) Struktur Organisasi (X1)

Tujuan adanya struktur organisasi adalah agar organisasi bisa berjalan dengan rapih dan masing-masing bagian bisa menjalankan fungsinya sesuai dengan standart operating prosedur (SOP) yang ada. struktur organisasi

yang baik adalah struktur organisasi yang mempunyai garis komando yang bisa mempercepat pegawai berhubungan atau berkomunikasi, mengambil keputusan, mempunyai wewenang dan tanggungjawab dengan atasan, rekan sejawat, maupun dengan wajib pajak. Adapun modernisasi di Direktorat Jenderal Pajak meliputi:

- (i) Pembentukan organisasi berdasarkan fungsi
 - (ii) Spesifikasi tugas dan tanggung jawab
 - (iii) Menyelesaikan dan menyempurnakan implementasi Sistem Informasi
 - (iv) Monitoring rutin melalui Rekening Wajib Pajak (*Taxpayers' Account*)
 - (v) Jalur pengawasan tugas pelayanan dan pemeriksaan.
- (b) Modernisasi prosedur organisasi (X2)
- (i) Pelayanan satu pintu melalui AR.
 - (ii) Penyederhanaan prosedur administrasi dan meningkatkan standar pelayanan
 - (iii) Dukungan teknologi informasi modern dalam memberikan pelayanan, pengawasan, pemeriksaan dan penagihan pajak
- (c) Modernisasi strategi organisasi (X3),
- (i) Kampanye sadar dan peduli pajak
 - (ii) Simplifikasi administrasi perpajakan, yaitu yang meliputi penyederhanaan pelaporan SPT Tahunan melalui drop box, adanya account representative yang selalu siap memberikan bimbingan dan

informasi mengenai kewajiban perpajakan wajib pajak, kemudahan pelaporan SPT masa melalui e-SPT sehingga tidak perlu datang ke kantor Pajak, dll.

- (iii) Intensifikasi penerimaan pajak, diantaranya dengan:
- (iv) Mengembangkan mekanisme *internal quality control* atas pelaksanaan pelayanan dan pemeriksaan dan melaksanakan pelatihan tentang metode dan teknik pelayanan prima; membangun sistem komunikasi yang efektif untuk mendapatkan feedback.
- (v) Merancang, mengusulkan dan merealisasikan kebutuhan investasi sehubungan dengan reorganisasi dan penerapan sistem administrasi perpajakan modern.
- (vi) Mereview pelaksanaan reorganisasi, pengukuran kinerja, pengukuran kepuasan Wajib Pajak, pertemuan rutin dan kunjungan rutin untuk mendapatkan *feedback*.

(d) Modernisasi budaya organisasi (X4),

Beberapa kegiatan modernisasi budaya organisasi yaitu:

- (i) Program penerapan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good goverment governance/3G*). Penerapan *good goverment governance* di lingkungan Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Grogol Petamburan sudah dilaksanakan dalam konteks penegakan hukum dan keadilan untuk semua pegawai tanpa terkecuali. Perubahan yang nyata adalah dalam

rangka pemberian reward kepada pegawai yang berprestasi yaitu berupa kenaikan grade yang otomatis merupakan kenaikan tunjangan dan take home pay. Sedangkan kepada pegawai yang tidak mematuhi kode etik, diberikan punishment yaitu berupa pemotongan tunjangan, usul penurunan grade, penundaan gaji berkala bahkan usul pemberhentian dengan tidak hormat sebagai PNS. Penerapan 3G yang nyata semenjak diterapkannya sistem administrasi perpajakan modern adalah adanya layanan pengaduan pelayanan perpajakan, kemudahan dan penyederhanaan pelaporan perpajakan, dll. Sedangkan perubahan mendasar dalam penerapan 3G bagi para pegawai adalah dengan diterapkannya kode etik pegawai yang mewajibkan pegawai untuk mematuhi jam kerja yang dikontrol dengan absensi sidik jari (finger print), adanya layanan unggulan yang memperpendek jangka waktu penyelesaian surat keberatan maupun permintaan keringanan pembayaran pajak, dll. Untuk mengawasi pelaksanaan *good government governance/3G* sudah dilaksanakan dengan baik, maka dibentuklah komisi kode etik dan komisi ombudsman yang memungkinkan peran serta masyarakat ikut serta mengawasi pelaksanaan 3G di Direktorat Jenderal Pajak.

(ii) Pemberian Tunjangan Kegiatan Tambahan (TKT) kepada Pegawai

(iii) Fasilitas Perkantoran modern

3.1.4. Pemahaman Tentang Kinerja pegawai

(1) Kinerja

Menurut As'ad (1998:22), mengartikan kinerja sebagai hasil yang dicapai seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan yang bersangkutan; sedangkan Mathis dan Jackson (2000:381) menyatakan bahwa "*...performance is essentially what an employee does or does not do...*" Kemudian Byars and Leslie (1984), menyatakan bahwa "*... performance refers to the degree of accomplishment of task that make up individual job...*"

Sejalan dengan pendapat di atas, Haiman and Helgert (1982) dalam Ekowati (2001:24) menyatakan bahwa "*...performance refers to the result of behaviour as judged against some criteria or standard of excellence... Another performance definition issue is the degree to which of standars are easily translated into behavioral item..*".

Jadi kinerja merupakan perwujudan kerja yang dilakukan oleh pegawai dan biasanya dipakai sebagai dasar penilaian terhadap pegawai atau organisasi.

Kinerja sebagai tindakan-tindakan atau pelaksanaan terhadap sesuatu pekerjaan yang dapat diukur, dimana menurut Mathis and Jackson (2000:38) mengemukakan "*...performance of employees that affects how much they contribute to the organization could include (1) quantity of*

output; (2) quality of output; (3) timeliness of output; (4) presence at work; and (5) cooperativeness ...”

Selanjutnya kinerja dapat diartikan pula sebagai hasil yang dicapai oleh fungsi dan jabatan tertentu dalam periode waktu tertentu (Bernardin and Russell, 1993 (dalam Ekowati, 2001 : 25). Sedangkan Bernardin dan Russell mengajukan enam kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja:

- (a) *Quality*, merupakan tingkat sejauh mana proses atau hasil pelaksanaan kegiatan mendekati kesempurnaan (mendekati tujuan yang diharapkan)
- (b) *Quantity*, merupakan jumlah yang dihasilkan, misalnya jumlah rupiah, jumlah unit, siklus kegiatan yang diselesaikan
- (c) *Timeliness*, sejauh mana suatu kegiatan diselesaikan pada waktu yang dikehendaki dengan memperhatikan koordinasi output lain, serta waktu yang tersedia untuk kegiatan lain
- (d) *Cost Effectiveness*, sejauhmana penggunaan sumber daya organisasi (manusia, keuangan, teknologi, material) dimaksimalkan untuk mencapai hasil tertinggi atau pengurangan kerugian dari setiap unit penggunaan sumber daya
- (e) *Need for supervision*, merupakan tingkat sejauh mana seorang pekerja dapat melaksanakan suatu fungsi pekerjaan tanpa memerlukan pengawasan seorang supervisi untuk mencegah tindakan yang kurang diinginkan

- (f) *Interpersonal Impact*, merupakan tingkat sejauhmana pegawai memelihara harga diri, nama baik dan kerjasama di antara rekan dan bawahan.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut di atas, maka dapat didefinisikan bahwa kinerja lebih menekankan pada kemampuan seseorang pekerja untuk menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan rencana dan prosedur yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan pembahasan tentang kinerja tersebut di atas, menurut Alewine (1998:244) ditegaskan tentang penilaian kinerja dan standar kinerja sebagai berikut : sasaran proses penilaian kinerja adalah untuk membuat karyawan memandang diri mereka sendiri seperti apa adanya, mengenali kebutuhan perbaikan kinerja, dan untuk berperan serta dalam membuat rencana perbaikan kinerja.

Penilaian kinerja dilakukan untuk memberi tahu karyawan apa yang diharapkan pengawas untuk membangun pemahaman yang lebih baik satu sama lain. Penilaian harus mengenali prestasi serta membuat rencana untuk meningkatkan kinerja karyawan. Penilaian kinerja harus memungkinkan pekerjaan dapat diorganisasikan dengan baik serta memberikan kepuasan, pencapaian dan pemerdayaan jabatan yang lebih besar.

Suatu penilaian kinerja yang mengkaji kepribadian karyawan kurang berguna untuk mengkaji produktivitas atau kontribusi yang telah

diberikan untuk mencapai sasaran-sasaran organisasi. Bila penilaian kinerja dilakukan sewajarnya, orang yang dinilai akan meninggalkan pertemuan tersebut dengan suatu pemahaman bagaimana agar dapat mencapai sasaran-sasaran kerja.

Tahap pertama dari penilaian kinerja adalah penyiapan uraian tugas, kemudian barulah disusun standar kinerja secara tradisional, orang bekerja berdasarkan uraian tugas yang memuat tugas-tugas dan tanggung jawab kerja (Alewine, 1998:245). Uraian tugas mungkin terdiri dari : (1) Uraian fungsional, dan (2) Tugas-tugas khusus.

Jabatan adalah sesuatu yang hidup dan tumbuh serta berubah sejalan dengan waktu, pengenalan perbaikan-perbaikan teknologi, serta kinerja SDM. Spesifikasi jabatan harus tetap sejalan dengan tuntutan masa kini. Orang menginterpretasikan pekerjaan mereka berbeda-beda dan sering melaksanakan tanggung jawab mereka dengan cara lain dari yang diharapkan.

Lebih lanjut Alewine (1998:246) menyatakan bahwa, standar kinerja harus menekankan hasil kerja bukan tugas. Tugas harus dipandang dari segi sesuatu yang dicapai karyawan, kegiatan-kegiatan hanya merupakan langkah-langkah antara yang akan menuju hasil-hasil yang dikehendaki. Penyusunan standar kinerja yang bersumber pada uraian jabatan akan memberikan peluang kepada pengawas dan karyawan untuk membuat sebuah uraian tugas yang dinamis untuk pekerja.

Standar kinerja dapat dibuat dari uraian jabatan untuk mengkaitkan definisi jabatan statis ke kinerja dinamis. Standar kinerja dianggap memuaskan bila pernyataannya menunjukkan beberapa bidang pokok tanggungjawab karyawan, memuat bagaimana suatu kegiatan akan dilakukan, dan mengarahkan perhatian kepada mekanisme kuantitatif bagaimana hasil-hasil kerjanya akan diukur.

Penulisan standar kinerja dimulai ketika pengawas dan karyawan mendiskusikan pekerjaan, langkah-langkahnya terdiri dari : (Alewine, 1998: 247).

- (1) Penulisan semua tugas dan tanggungjawab karyawan
- (2) Penyuntingan, dan
- (3) Integrasi

Standar kinerja yang disepakati untuk dituliskan dapat diidentifikasi, diukur, dan dicapai. Setiap standar akan mengukur satu fase pekerjaan yang berbeda untuk setiap karyawan. Standar kinerja sangat diperlukan dalam setiap bidang berikut :

- (a) Pekerjaan Reguler : Bidang ini merujuk kepada aktivitas-aktivitas yang menjadi bagian utama dari tanggung jawab karyawan dan bertujuan untuk memperbaiki kualitas produk atau jasa, beroperasi dengan lebih efisien dan memperbesar jumlah hasil.

- (b) Pemecahan Masalah : Bidang ini merujuk kepada definisi masalah-masalah utama yang ditemui atau yang diperkirakan. Sasaran-nya adalah untuk menghilangkan masalah yang telah didefinisikan itu.
- (c) Inovasi : Bidang ini merujuk kepada cara-cara baru untuk melaksanakan pekerjaan dan mungkin berkaitan dengan penilaian gagasan-gagasan baru dari para karyawan, juga merujuk kepada pertumbuhan karyawan yang berkesinambungan dalam bidang-bidang teknis dan berhubungan dengan bidang-bidang lain secara efektif.

Ada beberapa pengertian, batasan atau defenisi yang diajukan para ahli tentang istilah “penilaian kinerja” atau *performance appraisal* sebagai berikut :

- (a) Penilaian kinerja adalah suatu proses dimana kontribusi karyawan dinilai dalam suatu periode waktu tertentu (Fisher, 1993 dalam Utami, 2005:50).
- (b) Penilaian kinerja adalah suatu proses yang dilakukan dalam rangka menilai kinerja pegawai. Sedangkan kinerja pegawai diartikan sebagai suatu tingkatan dimana karyawan memenuhi/mencapai persyaratan kerja yang telah ditentukan (Milkovich, 1994 dalam Utami, 2005:50).
- (c) Penilaian kinerja adalah suatu strategi untuk menilai seberapa baiknya suatu jabatan / pekerjaan dilakukan, dan apabila perlu dapat digunakan untuk memperbaiki kinerja karyawan (Olson, 1981 dalam Utami, 2005:51).

- (d) Penilaian kinerja adalah suatu penilaian untuk mengkaji kinerja karyawan, produktivitas atau kontribusi yang telah diberikan untuk mencapai sasaran-sasaran organisasi (Timpe A Dale, 1992 dalam Utami 2005:51)

Menurut Snell dan Wexley (1999 : 333-334) ditegaskan bahwa, penilaian kinerja sesungguhnya berperan penting dalam mendiagnosis kinerja. Untuk melihat bagaimana peranannya maka perlu dipertimbangkan tiga pendekatan dalam penilaian kinerja yaitu sebaga berikut :

- (a) Penilaian yang berorientasi kepada hasil :

Penilaian yang berorientasi pada hasil paling sering dibicarakan karena obyektivitasnya. Penilaian ini tidak rentan terhadap kecondongan-kecondongan (*biases*) yang muncul bila para manajer diminta untuk memberikan nilai-nilai subyektif tentang karyawan mereka. Melalui dirinya sendiri, penilaian hasil kerja terkontaminasi oleh kondisi-kondisi eksternal.

- (b) Penilaian Perilaku :

Untuk mengatasi faktor-faktor eksternal yang tidak dapat dikendalikan yang mempengaruhi hasil kerja, maka banyak organisasi menggunakan penilaian-penilaian yang berorientasi kepada perilaku.

(c) Tes Kemahiran (*proficiency tests*) :

Metode penilaian kinerja ini melibatkan pengujian kemahiran. Satu varian dari pendekatan ini terdiri dari penggunaan sampel kerja atau simulasi.

Diagnosis kinerja yang akurat dapat dilakukan dengan menggabungkan tiga pendekatan penilaian kinerja di atas untuk mendiagnosis penyebab-penyebab buruknya kinerja sebagai berikut:

(a) Tahap Satu : Kondisi Eksternal

Ada empat kemungkinan skenario : (1) Perilaku tinggi/ Hasil tinggi, (2) Perilaku tinggi/Hasil rendah, (3) Perilaku rendah/Hasil tinggi, dan (4) Perilaku rendah/Hasil rendah.

(b) Tahap Dua : Tingkat Upaya

Juga ada empat kemungkinan skenario : (1) Kemahiran tinggi/Perilaku tinggi, (2) Kemahiran tinggi/Perilaku rendah, (3) Kemahiran rendah/Perilaku tinggi, dan (4) Kemahiran rendah/Perilaku rendah.

(c) Tahap Tiga : Keterampilan

Tahap ini digunakan untuk menilai tingkat keterampilan karyawan dengan mengamati hasil nilai-nilai tes kemahiran mereka. Disini manajer ingin memastikan apa yang “dapat dilakukan” karyawan di tempat kerja, bukan apa yang sesungguhnya “dikerjakan”.

Dengan demikian sesuai dengan beberapa uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penilaian kinerja adalah suatu proses yang sistematis dimana atasan mengkaji dan menilai kemampuan, perilaku kerja, dan hasil kerja pegawai, dalam suatu periode waktu tertentu, untuk digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi pengambilan keputusan tentang tindakan-tindakan di bidang SDM.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, tampak bahwa kinerja berkonotasi sebagai derajat hasil kerja yang dapat diukur dengan menggunakan standar yang ditetapkan, dengan cara menggunakan instrumen yang dikembangkan dalam studi yang tergabung dalam beberapa ukuran kinerja secara umum. Menurut Lopez (1982) dalam Ekowati (2001 : 26) secara mendasar penelitian perilaku standar kinerja meliputi:

- (i) Kuantitas kerja
- (ii) Kualitas kerja
- (iii) Pengetahuan tentang pekerjaan
- (iv) Pendapat atau pernyataan yang disampaikan
- (v) Keputusan yang diambil
- (vi) Perencanaan kerja, dan
- (vii) Pengorganisasian kerja

Sedangkan Agus Dharma dalam bukunya Manajemen Supervisi (2003:355) mengatakan ”hampir semua cara pengukuran kinerja mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut.

- (1) Kuantitas, yaitu jumlah yang harus diselesaikan atau dicapai. Pengukuran kuantitatif melibatkan perhitungan keluaran dari proses atau pelaksanaan kegiatan. Ini berkaitan dengan jumlah keluaran yang dihasilkan.
- (2) Kualitas, yaitu mutu yang harus dihasilkan (baik tidaknya). Pengukuran kualitatif keluaran mencerminkan pengukuran ”tingkat kepuasan”, yaitu seberapa baik penyelesaiannya. Ini berkaitan dengan bentuk keluaran.
- (3) Ketepatan waktu, yaitu sesuai tidaknya dengan waktu yang direncanakan. Pengukuran ketepatan waktu merupakan jenis khusus dari pengukuran kuantitatif yang menentukan ketepatan waktu penyelesaian suatu kegiatan.

Adapun aspek-aspek standar kinerja menurut Mangkunegara (2005:18-19) terdiri dari aspek kuantitatif dan aspek kualitatif. Aspek kuantitatif meliputi:

- (1) Proses kerja dan kondisi pekerjaan
- (2) Waktu yang dipergunakan atau lamanya melaksanakan pekerjaan,
- (3) Jumlah kesalahan dalam melaksanakan pekerjaan, dan
- (4) Jumlah dan jenis pemberian pelayanan dalam bekerja.

Sedangkan aspek kualitatif meliputi:

- (1) Ketepatan kerja dan kualitas pekerjaan
- (2) Tingkat kemampuan dalam bekerja,

- (3) Kemampuan menganalisis data informasi, kemampuan/kegagalan menggunakan mesin/peralatan, dan
- (4) Kemampuan mengevaluasi (keluhan/keberatan konsumen).

Adapun kinerja pegawai yang dimaksud dalam penelitian ini mengacu pada pendekatan pengukuran kinerja menurut Lopez, 1982 (dalam Ekowati, 2001:26) yang disesuaikan dengan kondisi beban pekerjaan pegawai yang ada di KPP Pratama Jakarta Grogol Petamburan, dengan indikator sebagai berikut:

- (i) Kuantitas hasil kerja (Y1)
- (ii) Kualitas hasil kerja (Y2)
- (iii) Efektifitas waktu kerja (Y3)
- (iv) Implementasi rencana kerja (Y4)
- (v) Efektifitas pengorganisasian kerja (Y5)

3.2. Kajian Pada Riset dan Pengkajian Teoritis Sebelumnya

- (1) Nasucha (2004), secara khusus melakukan penelitian mengenai reformasi administrasi perpajakan di Indonesia dan menelaah pengaruhnya terhadap kinerja pegawai Pajak karena kinerja pegawai dimungkinkan menjadi salah satu variabel yang berperan besar dalam menentukan penerimaan pajak. Dalam bukunya “Reformasi Administrasi Publik, Teori dan Praktik” yang pertama kali diterbitkan pada tahun 2004 berdasarkan disertasi yang ditulisnya pada tahun 2003 untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Administrasi

Negara dari Universitas Padjajaran Bandung dengan judul “Pengaruh Reformasi Administrasi Perpajakan terhadap Kinerja pegawai.” Penelitian tersebut bertujuan untuk mempelajari (1) pengaruh reformasi administrasi perpajakan, mencakup aspek struktur organisasi, prosedur organisasi, strategi organisasi, maupun budaya organisasi, terhadap akuntabilitas organisasi, (2) pengaruh reformasi administrasi perpajakan terhadap kinerja pegawai, (3) pengaruh akuntabilitas organisasi terhadap kinerja pegawai, dan (4) pengaruh reformasi administrasi perpajakan dan akuntabilitas organisasi terhadap kinerja pegawai.

- (2) Sofyan (2005), melakukan penelitian mengenai pengaruh sistem administrasi perpajakan modern terhadap kepatuhan wajib pajak pada Kantor Pelayanan Pajak Di Lingkungan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Wajib Pajak Besar. Hasil variabel-variabel bebas yang dimasukkan dalam penelitian tersebut terbukti mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pegawai.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah menganalisis pengaruh dari variabel bebas yang meliputi Faktor modernisasi sistem administrasi perpajakan. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah adanya pengaruh terhadap Kinerja Pegawai dan obyek penelitian berbeda, jadi penelitian ini bersifat pengembangan dari penelitian terdahulu.

3.3. Rerangka Pemikiran

Pajak yang menjadi sumber penerimaan bagi negara, mengikuti perkembangan kehidupan sosial dan ekonomi negara dan masyarakat dari negara tersebut. Tuntutan akan peningkatan penerimaan, penyesuaian struktur perpajakan serta stabilisasi dan penyehatan ekonomi melalui pendekatan fiskal menjadi alasan dari waktu ke waktu dilakukan reformasi perpajakan yaitu perubahan yang mendasar di segala aspek perpajakan. Program reformasi perpajakan dapat berhasil apabila menghasilkan perubahan mendasar dalam sistem perpajakan yang memiliki dua elemen dasar yang saling mempengaruhi, yaitu struktur pajak serta mekanisme dan institusi yang mengatur administrasi perpajakan dan kepatuhan perpajakan. Administrasi perpajakan diupayakan untuk merealisasikan peraturan perpajakan, dan penerimaan negara sebagaimana amanat APBN.

Berdasarkan luasnya, reformasi perpajakan terdiri dari reformasi struktur perpajakan dan reformasi administrasi perpajakan. Reformasi administrasi perpajakan dapat dilaksanakan tanpa melakukan reformasi struktur perpajakan karena isu sentral atas keberhasilan reformasi administrasi perpajakan ke depan adalah kapasitas administrasi perpajakan dalam mengimplementasikan struktur perpajakan secara efisien dan efektif. Direktorat Jenderal Pajak mengembangkan konsep sistem administrasi

perpajakan modern dalam kerangka reformasi administrasi perpajakan jangka menengah yang dimulai sejak tahun 2001. Sistem administrasi perpajakan modern merupakan pelaksanaan dari berbagai program dan kegiatan yang ditetapkan dalam reformasi administrasi perpajakan jangka menengah tersebut. Dapat dikatakan bahwa penerapan sistem administrasi perpajakan modern adalah penerapan sistem administrasi perpajakan yang mengalami penyempurnaan atau perbaikan kinerjanya, baik secara individu, kelompok, maupun kelembagaan agar lebih efisien, ekonomis dan cepat yang merupakan perwujudan dari program dan kegiatan reformasi administrasi perpajakan jangka menengah yang menjadi prioritas reformasi perpajakan yang digulirkan oleh Direktorat Jenderal Pajak sejak tahun 2001. Pengukuran efisiensi dan efektifitas administrasi perpajakan yang lebih akurat adalah berapa besarnya jurang kepatuhan (*tax gap*), yaitu selisih antara penerimaan yang sesungguhnya dengan pajak potensial dengan tingkat kepatuhan dari masing-masing sektor perpajakan. Kinerja pegawai dapat diidentifikasi dari kinerja pegawai dalam mendaftarkan diri, kepatuhan untuk mengembalikan Surat Pemberitahuan (SPT), kepatuhan dalam penghitungan dan pembayaran pajak terutang, dan kepatuhan dalam pembayaran tunggakan.

Pada hakekatnya kondisi sistem administrasi perpajakan berpengaruh terhadap kinerja pegawai, langkah-langkah perbaikan administrasi diharapkan dapat mendorong kinerja pegawai, karena kinerja pegawai dimungkinkan menjadi salah satu variabel yang berperan besar dalam menentukan penerimaan pajak.

Kerangka pemikiran penelitian tersebut di atas dapat digambarkan secara sederhana melalui bagan berikut:

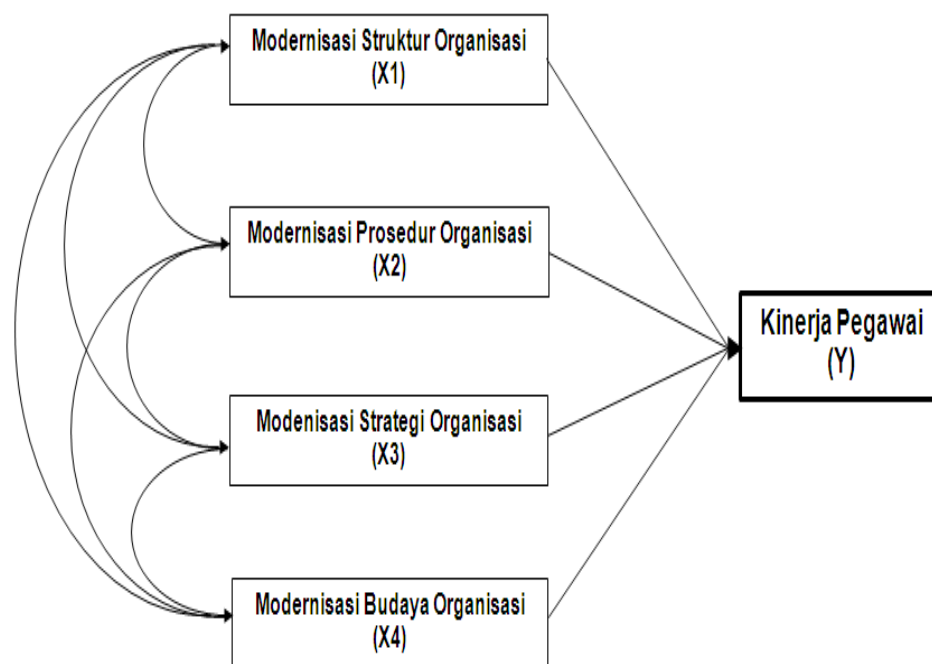
Gambar : 3.1

Kerangka Pemikiran Penelitian



Adapun model penelitian dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar : 3.2
Model Penelitian



Variabel Penerapan Sistem Administrasi Perpajakan Modern (X) yang dikembangkan dalam variabel reformasi administrasi perpajakan menurut Nasucha (2004), terdiri dari:

- (1) modernisasi struktur organisasi (X1), adalah pendekatan modernisasi administrasi yang berusaha untuk mengatasi masalah-masalah organisasi yang berskala besar, guna mengatasi biopatologi dan disfungsi organisasi;
- (2) modernisasi prosedur organisasi (X2), adalah penyempurnaan administrasi dalam model pemberian pelayanan dan pemeriksaan yang disesuaikan dengan tuntutan undang-undang, masyarakat, serta biaya yang tersedia;

- (3) modernisasi strategi organisasi (X3), adalah penyempurnaan dengan melakukan perencanaan untuk mencapai tujuan organisasi. Strategi organisasi menggambarkan secara umum arah organisasi serta keperluan yang nyata baik di tingkat unit kegiatan maupun organisasi secara keseluruhan; dan
- (4) modernisasi budaya organisasi (X4), adalah penyempurnaan yang berkaitan dengan kebiasaan dan cara hidup dalam lingkungan kerja organisasi

Sedangkan variabel terikat (dependent variable) dalam penelitian ini adalah: kinerja pegawai (y), yang diukur menurut pendekatan lopez (1982) dalam Ekowati (2001:26) yang disesuaikan dengan kondisi beban pekerjaan pegawai yang ada di KPP Pratama Jakarta Grogol Petamburan, dengan indikator sebagai berikut:

- (1) aspek kuantitas hasil kerja (Y1) yaitu: jumlah yang harus diselesaikan atau dicapai. Aspek ini meliputi jumlah penyelesaian pekerjaan, waktu yang dipergunakan atau lamanya melaksanakan pekerjaan, ritme para pegawai dalam penyelesaian pekerjaan. Kuantitas dari jumlah maupun waktu pengerjaan diukur sesuai dengan SOP dan dilaporkan tiap bulan dan tiap triwulan dalam bentuk laporan rutin tiap jenis pekerjaan ke Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jakarta Barat baik secara manual maupun online melalui Sistem Informasi Direktorat Jenderal Pajak (SIDJP)

(2) aspek kualitas hasil kerja (Y2) yaitu mutu yang harus dihasilkan dalam pelaksanaan pekerjaan. Aspek ini meliputi ketelitian dalam menyelesaikan pekerjaan, kerapian dalam penyelesaian pekerjaan, dan tingkat penyelesaian pekerjaan yang menjadi beban para pegawai.

(3) aspek efektifitas waktu kerja (Y3) yaitu kemampuan para pegawai dalam memanfaatkan waktu dalam menyelesaikan pekerjaan. Aspek ini meliputi: kecepatan dalam penyelesaian pekerjaan melebihi dari standar waktu yang telah ditetapkan dan kecakapan para pegawai dalam memanfaatkan waktu dalam menyelesaikan pekerjaan.

(4) aspek implementasi rencana kerja (Y4) yaitu kemampuan para pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan target yang dibebankan kepada masing-masing pegawai. Aspek ini meliputi: apakah hasil kerja para pegawai sudah sesuai dengan rencana kerja yang dibebankan dan apakah selalu dilakukan evaluasi kegiatan kerja untuk perbaikan hasil kerja.

(5) aspek efektifitas pengorganisasian kerja (Y5) yaitu kemampuan para pegawai dalam mengadministrasikan tugas, tanggungjawab dan wewenang pekerjaan kepada para pegawai serta pelaksanaan pekerjaan disesuaikan dengan sistem dan prosedur yang ada

3.4. Hipotesis

Berdasarkan masalah dan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka hipotesis yang diajukan adalah :

1. Diduga terdapat pengaruh partial struktur organisasi terhadap kinerja pegawai pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Grogol Petamburan?
2. Diduga terdapat pengaruh partial prosedur organisasi terhadap kinerja pegawai pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Grogol Petamburan?
3. Diduga terdapat pengaruh partial strategi organisasi terhadap kinerja pegawai pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Grogol Petamburan?
4. Diduga terdapat pengaruh partial budaya organisasi terhadap kinerja pegawai pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Grogol Petamburan?
5. Diduga terdapat pengaruh simultan struktur organisasi, prosedur organisasi, strategi organisasi dan budaya organisasi terhadap kinerja pegawai pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Grogol Petamburan?