

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berbicara mengenai kinerja organisasi sektor publik, maka yang terlintas di pikiran kita adalah kata *Good Governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik. Sejak digulirkan pada tahun 1993, kata *Good Governance* seakan menjadi kata kunci bagi perbaikan kinerja organisasi sektor publik. Ada pergeseran mendasar dari kata *Government*, yang berarti pemerintahan, menjadi kata *Governance* yang berarti tata kelola pemerintahan. *Governance*, yang diterjemahkan sebagai tata kelola pemerintahan, dapat diartikan sebagai penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara di semua tingkat (UNDP, 2000). Wewenang ekonomi berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan yang berimplikasi pada pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. Wewenang politik mengacu pada hak pemerintah untuk membentuk lembaga pemerintahan, termasuk pula instrumen pendukung di dalamnya. Sedangkan wewenang administrasi berkaitan dengan sistem implementasi kebijakan Pemerintah tersebut.

Dalam sebuah tata pemerintahan, penggunaan ketiga wewenang di atas mencakup seluruh mekanisme dan proses yang melibatkan lembaga-lembaga pemerintahan beserta warga dan kelompok masyarakat yang mempunyai hak untuk mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum mereka sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan memenuhi kewajiban sebagai warga Negara. Artinya, masyarakat dan elemen-elemen yang ada didalamnya terlibat secara aktif dalam pemerintahan, karena mereka mempunyai kepentingan masing-masing. Namun dalam prakteknya, kepentingan-kepentingan dalam masyarakat tersebut seringkali saling berseberangan, baik berseberangan antar kelompok masyarakat, maupun berseberangan antara masyarakat dengan lembaga pemerintahan sebagai pembuat kebijakan. Untuk itu, tata kelola pemerintahan yang baik harus mampu menjadi jembatan bagi perbedaan-perbedaan kepentingan tersebut.

Dari uraian di atas, sebuah *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) memerlukan keterlibatan pemerintah dan masyarakat secara aktif di setiap bidang kehidupan, dimana masing-masing pihak mempunyai peran yang berimbang. Peran berimbang mempunyai arti bahwa dalam proses pembuatan kebijakan tidak hanya didominasi oleh pemerintah saja sebagai lembaga eksekutif, melainkan juga melibatkan masyarakat atau kelompok dalam masyarakat, baik secara langsung (melalui pemilu, organisasi swadaya masyarakat, atau mekanisme lainnya), maupun tidak langsung (melalui keterwakilan rakyat di Parlemen). Dengan tidak adanya dominasi pemerintah tersebut, pelaku-pelaku diluar pemerintah (atau yang biasa disebut pihak eksternal) seharusnya memiliki kompetensi dan kemampuan yang baik untuk ikut serta membentuk, mengontrol, dan mengevaluasi jalannya pemerintahan yang ada.

Selain megutamakan keterlibatan masyarakat, *Good Governance* juga mensyaratkan adanya sebuah pemerintahan yang bersih (*clean government*). Menurut Prajogo (2001), pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) ditandai dengan adanya tiga pilar utama yang saling berkaitan yaitu : partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Partisipasi menunjukkan adanya keterlibatan masyarakat secara aktif dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Transparansi menuntut adanya keterbukaan dalam kebijakan yang diambil pemerintah. Sedangkan akuntabilitas mencakup 2 hal penting yaitu : *traceableness* yang artinya segala sesuatu dalam pengeluaran pemerintah harus dapat ditelusuri sampai ke bukti awalnya, dan *reasonableness* yang artinya harus ada alasan jelas/logis dalam tiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai salah satu institusi publik terbesar dibawah Departemen Keuangan, turut mempunyai tanggung jawab besar untuk ikut serta mewujudkan kinerja publik yang transparan dan akuntabel serta mendukung adanya *Good Governance* dan *Clean Government* di Indonesia. Dengan meningkatnya transparansi dan akuntabilitas di bidang perpajakan, akan mendorong pula lahirnya kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) pada masyarakat, sebagai *stakeholder* terbesar dalam pajak. Selain itu, kinerja DJP patut mendapat perhatian penting, karena kinerja DJP mempunyai andil yang besar dalam perekonomian Negara. Hal

tersebut ditunjukkan dengan besarnya kontribusi pajak terhadap penerimaan Dalam Negeri sebagai penopang kemandirian pembiayaan anggaran.

Sejak krisis moneter tahun 1998, prosentase penerimaan pajak terhadap total pendapatan Negara di APBN menunjukkan kontribusi yang tinggi yaitu dengan rata-rata sebesar 67%. Hal tersebut terlihat dari Tabel Prosentase Penerimaan Pajak terhadap Total Penerimaan Dalam Negeri berikut ini:

Tabel 1.1
Prosentase Penerimaan Pajak terhadap Total Penerimaan Dalam Negeri

Tahun Anggaran	Penerimaan Pajak (Milyar Rupiah)	Total Penerimaan DN (Milyar Rupiah)	Prosentase
1997	57.339	87.629	65
1998	70.934	112.275	63
1999	102.394	158.042	65
2000	125.951	204.432	62
2001	185.540	300.598	62
2002	210.087	298.527	70
2003	242.048	340.928	71
2004	280.558	403.103	70
2005	347.031	493.919	70
2006	409.203	636.153	64
2007	492.010	707.129	70
2008	633.818	959.516	66
2009	725.843	984.786	74
Rata-rata			67

Sumber : Data Pokok APBN 1969 - 2009 Depkeu RI

Tingginya kontribusi pajak terhadap pendapatan Negara tersebut, menyebabkan baik atau buruknya kinerja DJP akan berdampak pada stabilitas perekonomian nasional. Di sisi lain, tingginya kontribusi pajak tersebut patut mendapat dukungan dari masyarakat, karena hal itu mengarah pada perekonomian Negara yang lebih mandiri. Dengan tingginya penerimaan dari sektor pajak, Negara diharapkan mampu mencukupi kebutuhan anggarannya sendiri dan terbebas dari hutang luar negeri yang membelit rakyat. Namun demikian, untuk mewujudkan

hal tersebut di atas, perlu dilakukan reformasi/perbaikan kinerja secara kontinyu, serta penerapan konsep evaluasi kinerja yang objektif dan komprehensif sebagai sarana bagi organisasi untuk tumbuh dan berkembang di masa yang akan datang.

Berkaitan dengan reformasi pajak, selama ini DJP telah melakukan beberapa kali perubahan/reformasi besar di bidang perpajakan. Pada tahun 1984, DJP mereformasi sistem penghitungan dan pelaporan pajak dari *Official Assesment* menjadi sistem *Self Assesment*, sebagai wujud pemberian kepercayaan dari DJP kepada Wajib Pajak dalam pelaksanaan kewajiban pajaknya. Kemudian pada tahun 2002 secara bertahap DJP mulai memberlakukan sistem administrasi perpajakan baru, yang dinamakan dengan Sistem Administrasi Modern (SAM). Perubahan ini berawal dari pembahasan antara DJP bersama *International Monetary Fund (IMF)* yang menghasilkan sebuah Nota Kesepakatan (*Letter of Inten*) dimana pada salah satu butirnya menyebutkan perlunya pembentukan sebuah model pelayanan dan pengawasan secara khusus terhadap 100 wajib pajak (WP) terbesar di Indonesia. WP terbesar dari seluruh Indonesia ini nantinya akan diadministrasikan dalam sebuah sistem administrasi baru pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) tertentu. Maka pada tahun 2002, melalui Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-263/PJ/2002 tanggal 8 Mei 2002, DJP meresmikan 2 Kantor Pelayanan Pajak (KPP) baru yaitu KPP Wajib Pajak Besar Satu dan KPP Wajib Pajak Besar Dua. Keduanya merupakan instansi yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kantor Wilayah DJP Wajib Pajak Besar, yang mempunyai tugas melakukan administrasi perpajakan atas 200 Wajib Pajak (WP) terbesar nasional. Penerapan SAM pada Kanwil DJP WP Besar tersebut merupakan sebuah *pilot project* yang nantinya secara bertahap SAM juga akan diterapkan di seluruh instansi DJP di Indonesia.

Modernisasi dan reformasi pajak tersebut, pada intinya diarahkan untuk meningkatkan kinerja organisasi publik dalam melayani kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, untuk mengetahui keberhasilan kinerja yang telah dilakukan, perlu adanya pengukuran kinerja secara kontinyu, objektif, dan menyeluruh. Selama ini, pemerintah mengukur akuntabilitas kinerja instansi sektor publik melalui sebuah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah atau yang biasa

disebut dengan LAKIP. Secara garis besar, LAKIP berisi tentang daftar capaian (*output*) tiap instansi, dibandingkan dengan target yang tertuang dalam rencana strategik organisasi. Pengukuran LAKIP ditujukan untuk menilai penggunaan anggaran pemerintah, dalam rangka menghasilkan output yang sesuai dengan target yang diinginkan. Laporan tersebut wajib disusun oleh setiap instansi pemerintah, dan dilaporkan kepada instansi vertikal di atasnya, atau kepada badan legislatif pada tiap akhir periode yang bersangkutan.

Selain LAKIP, DJP berinisiatif menerapkan model evaluasi kinerja yang secara khusus diterapkan di seluruh KPP di Indonesia berdasarkan indikator-indikator kinerja dalam *Key Performance Indicator* (KPI). Melalui Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor SE-18/PJ.22/2006 tanggal 27 Juli 2006, DJP menginstruksikan kepada seluruh instansi dibawahnya agar menyusun indikator pengukuran kinerja berdasarkan konsep KPI (*Key Performance Indicator*) yang disusun untuk tiap semester. Tujuan dari penyampaian KPI ini adalah untuk menilai efektivitas dan efisiensi program yang telah dijalankan pada tiap unit kerja. Secara umum, sesuai dengan SE Dirjen Pajak di atas, DJP telah menetapkan beberapa rasio dalam KPI yang berfungsi untuk memperbandingkan target dan realisasi kinerja yang telah dilakukan. Beberapa rasio tersebut adalah : Rasio ekstensifikasi WPOP, *Coverage Ratio* PBB, Penyampaian SPT Tahunan PPh, Penyampaian SPT Masa PPN, Kepatuhan Pelunasan PBB, *Assessment Sales Ratio*, Efisiensi Pemeriksaan, Efisiensi Keberatan, Efisiensi Pengurangan Keberatan PBB dan BPHTB, Efisiensi Penyelesaian Restitusi, Efisiensi Pencairan Tunggal, *Collection Ratio* Pencairan Ketetapan PBB, dan Rasio Keberatan terhadap Surat Ketetapan Pajak. Secara rinci, rasio-rasio dalam KPI serta penjelasan mengenai LAKIP akan dijelaskan lebih lanjut di dalam Bab 3. Berdasarkan penjelasan diatas, terlihat bahwa yang menjadi fokus dari evaluasi KPI adalah: sejauh mana proses kinerja internal KPP mampu memenuhi target yang telah ditetapkan.

Dari uraian di atas, perbaikan dan pengukuran kinerja yang dilakukan oleh pemerintah, baik secara umum (LAKIP) maupun secara khusus dilakukan oleh DJP (KPI), masih terfokus pada 2 sisi kinerja yaitu: sisi internal dan sisi finansial.

Pengukuran sisi internal terfokus pada bagaimana proses internal organisasi mampu menghasilkan *output* yang diinginkan, tanpa melibatkan persepsi dari sisi eksternal, yaitu masyarakat atau pihak *stakeholder* lainnya. Sedangkan pengukuran sisi finansial terfokus pada bagaimana pengelolaan keuangan Negara mulai dari penganggaran hingga pelaporan, tanpa melibatkan sisi non finansial (*intangible*) didalamnya. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini berusaha untuk melakukan pengukuran kinerja Kantor Pelayanan Pajak dengan menggunakan konsep *Balanced Scorecard*, sebagai salah satu alat pengukuran kinerja yang melibatkan sisi eksternal dan sisi non finansialnya.

Konsep *Balanced Scorecard* (*BSC*) merupakan alat ukur kinerja suatu organisasi yang memperhitungkan sisi finansial maupun non finansialnya, aspek internal maupun eksternal, serta memperhatikan aspek masa lalu maupun aspek masa depan organisasi. Terdapat 4 perspektif dasar dalam *BSC* yaitu 1) perspektif keuangan, 2) perspektif pelanggan, 3) perspektif prospek internal, dan 4) perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. Keempat perspektif saling berkaitan dalam membangun profil kinerja suatu organisasi yang hasilnya ditunjukkan melalui sebuah kartu nilai (*scorecard*) sebagai hasil akhir pengukuran kinerja organisasi. Berdasarkan karakteristik tersebut, konsep *BSC* diharapkan mampu mengukur kinerja organisasi publik, khususnya Kantor Pelayanan Pajak, secara lebih seimbang dengan melibatkan sisi eksternal dan sisi non finansialnya.

Terpilihnya KPP Pratama Jakarta Tebet sebagai objek pada penelitian ini, dikarenakan dalam 3 tahun terakhir (2006 hingga 2008), baru pada tahun 2008 KPP Pratama Jakarta Tebet mampu memenuhi target penerimaan pajaknya. Dilihat dari aspek finansial, hal tersebut menunjukkan adanya peningkatan kinerja yang baik. Namun demikian, jika melibatkan penilaian dari sisi non finansial dan penilaian dari pihak eksternalnya, apakah prestasi KPP tersebut masih tetap tergolong baik? Sebagai salah satu contoh, berdasarkan surat pembaca Koran Tempo edisi Kamis 28 Agustus 2008 yang berjudul 'Layanan Loker KPP Tebet', terdapat keluhan dari Wajib Pajak mengenai mutu pelayanan yang diberikan oleh KPP Pratama Jakarta Tebet. Berdasarkan satu contoh tersebut, bisa jadi peningkatan kinerja di bidang finansial tidak diikuti pula peningkatan kinerja di

bidang non finansial (seperti kepuasan Wajib Pajak dll), atau bisa juga peningkatan kinerja di bidang finansial diikuti peningkatan kinerja di bidang non finansialnya.

Selain alasan diatas, KPP Pratama Jakarta Tebet juga merupakan KPP yang telah berdiri sejak DJP belum menerapkan Sistem Administrasi Modern. Artinya, dengan pemberlakuan SAM di KPP tersebut, ada perubahan budaya dalam bekerja yang seharusnya mampu meningkatkan profesionalisme dalam bekerja serta kepuasan pelanggan (WP). KPP Pratama Jakarta Tebet juga merupakan KPP dengan WP yang tidak terspesifikasi secara khusus seperti KPP WP Besar atau KPP Khusus lainnya, sehingga kondisi tersebut lebih mewakili kondisi WP di Indonesia yang sangat majemuk, baik dari tingkat penghasilan maupun tingkat kesadarannya akan pajak. Selama ini pengukuran kinerja pada KPP dengan WP yang terspesifikasi telah banyak dilakukan, karena KPP tersebut dianggap menjadi representasi keberhasilan modernisasi pajak di Indonesia. Namun demikian, kondisi tersebut sebenarnya hanya mewakili sebagian kecil dari kondisi KPP secara keseluruhan, karena dari total 330 KPP di Indonesia, hanya terdapat 12 KPP Khusus. Sedangkan jumlah KPP Pratama mencapai 299 KPP atau sekitar 91% dari total KPP yang ada, termasuk salah satu diantaranya adalah KPP Pratama Jakarta Tebet. Maka yang menjadi tantangan sebenarnya adalah justru bagaimana mengukur kinerja 299 KPP Pratama tersebut secara lebih objektif dan komprehensif.

Berdasarkan alasan-alasan diatas, penelitian ini diharapkan mampu menggambarkan kinerja KPP Pratama Jakarta Tebet berdasarkan konsep *Balanced Scorecard*, sebagai masukan bagi DJP pada umumnya dan KPP Pratama Jakarta Tebet pada khususnya, untuk terus memperbaiki kinerja ke arah yang lebih baik pada masa datang.

1.2 Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah bagaimana nilai kinerja dari KPP Pratama Jakarta Tebet jika

diukur dengan metode *Balanced Scorecard* yang melibatkan sisi eksternal dan sisi non finansialnya.

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengukur dan mengevaluasi kinerja KPP Pratama Jakarta Tebet dengan menggunakan konsep *Balanced Scorecard*.

1.4 Manfaat Penulisan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Sebagai masukan dalam upaya KPP Pratama, khususnya KPP Pratama Jakarta Tebet, untuk terus memperbaiki kinerja sebagai ujung tombak penerimaan perpajakan di Indonesia.
2. Dapat memberikan gambaran mengenai hasil pengukuran kinerja yang lebih komprehensif dan seimbang, sehingga dapat memperluas sudut pandang dalam melihat kelebihan dan kekurangan yang dimiliki baik dari sisi internal maupun eksternal organisasi.
3. Sebagai gambaran dan informasi bagi *stakeholder*, yaitu masyarakat pada umumnya dan Wajib Pajak KPP Pratama Jakarta Tebet pada khususnya, yang selama ini memanfaatkan jasa pelayanan KPP Pratama Jakarta Tebet dalam rangka memenuhi kewajiban perpajakannya.

1.5 Metodologi Penelitian

1.5.1 Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Deskriptif berarti bahwa penelitian ini ditujukan untuk memberikan deskripsi atau gambaran sebuah kondisi dan karakteristik dari sebuah fenomena/objek penelitian. Selain itu, menurut Sugiono (1999), penelitian deskriptif ditujukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri (baik satu atau lebih) tanpa membuat perbandingan atau menghubungkannya dengan variabel lainnya.

1.5.2 Jenis data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif dan kuantitatif yang keduanya dikombinasikan untuk mendapatkan simpulan penelitian.

Data kualitatif diperoleh dari wawancara mendalam dengan pegawai yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Sedangkan menurut Sugiono (1999), data kuantitatif merupakan data yang berupa angka atau data kualitatif yang diangkakan (*scoring*). Dalam penelitian ini data kuantitatif diperoleh dari *scoring* kuisisioner yang disebarkan kepada para responden.

1.5.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan pada KPP Pratama Jakarta Tebet yang daerah administrasi pajaknya meliputi wilayah Kecamatan Tebet (Jakarta Selatan) dan sekitarnya.

1.5.4 Populasi dan Sampel

Populasi merupakan keseluruhan dari karakteristik atau unit hasil pengukuran yang menjadi objek penelitian (Riduwan 2004). Berdasarkan pengertian tersebut, terdapat 2 populasi dalam penelitian ini yaitu :

- a. Pihak Internal yaitu pegawai KPP Pratama Jakarta Tebet.
- b. Pihak Eksternal yaitu Wajib Pajak KPP Pratama Jakarta Tebet yang memanfaatkan pelayanan yang diberikan oleh KPP.

Karena mengingat keterbatasan waktu dan kemampuan penulis untuk menyebarkan kuesioner kepada seluruh populasi, maka dalam penelitian ini digunakan sampel untuk mewakili keseluruhan populasi yang ada. Sampel diartikan sebagai bagian tertentu dari populasi yang dapat diambil dalam penelitian untuk mewakili keseluruhan populasi (Riduwan 2004). Dalam penentuan jumlah sampel ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain :

1. Derajat keseragaman.
2. Metode analisis yang akan digunakan.
3. Ketersediaan sumber daya.
4. Presisi yang dikehendaki.

1.5.5 Skala Pengukuran dan Instrumen Penelitian

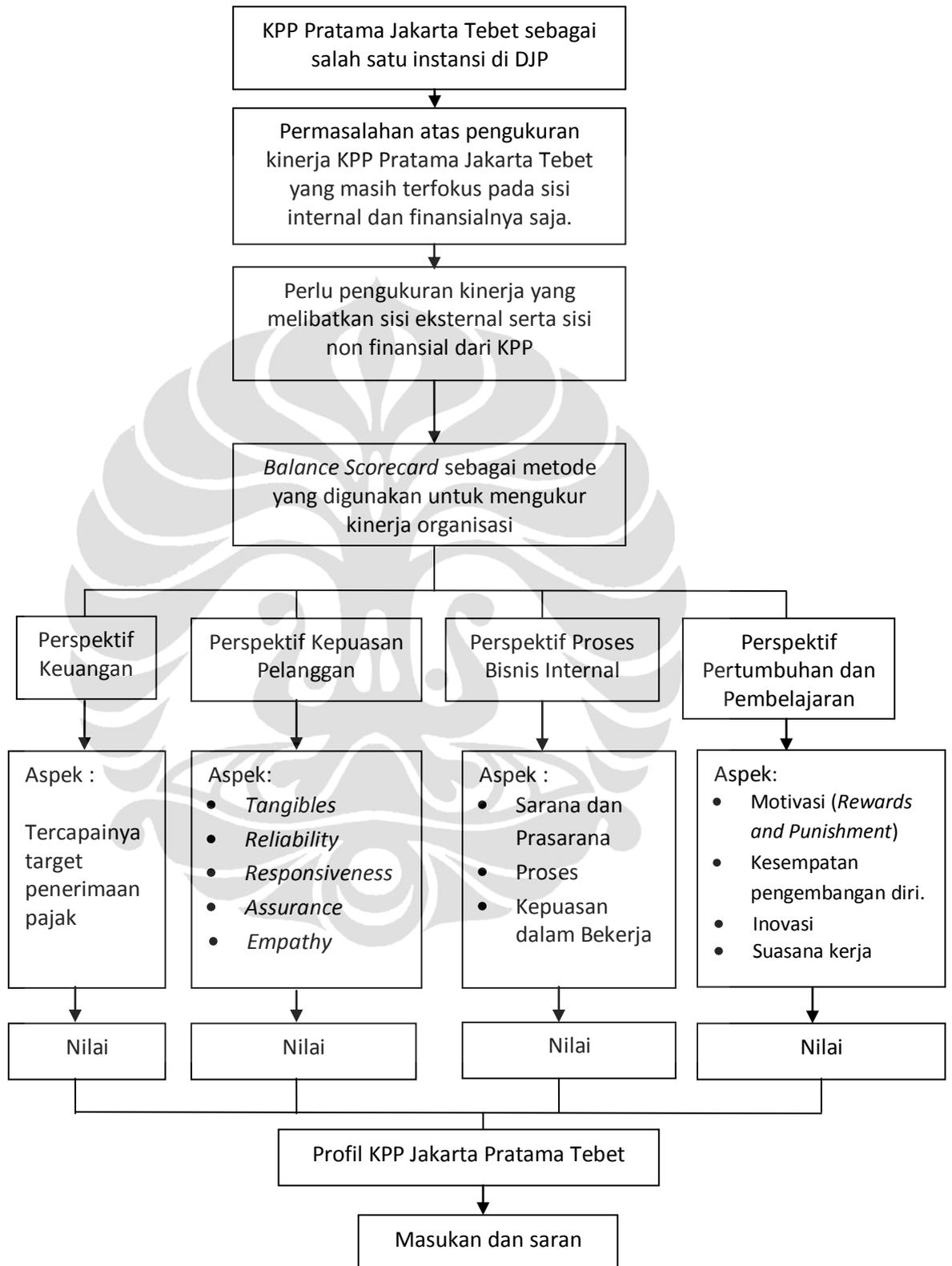
Skala pengukuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan Skala Likert, dengan pertimbangan bahwa Skala Likert adalah skala yang digunakan untuk mengukur sikap, pendapat, dan persepsi seseorang atau sekelompok orang tentang sebuah fenomena sosial, sehingga skala tersebut tepat digunakan dalam penelitian ini.

Sedangkan untuk instrumen penelitian yang merupakan suatu alat yang digunakan untuk mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati (Sugiono,2003), disusun berdasarkan teori yang telah teruji dan akan diaplikasikan di dalam penelitian ini yaitu teori *Balanced Scorecard*. Sehingga instrumen penelitian disusun berdasarkan 4 perspektif dalam *Balanced Scorecard* yaitu 1) Perspektif Kepuasan Pelanggan, 2) Perspektif Proses Bisnis Internal, 3) Perspektif Pertumbuhan dan Pembelajaran, 4) Perspektif Keuangan.

1.6 Kerangka Pemikiran

Keempat aspek dalam BSC membentuk kesesuaian pengukuran kinerja seperti yang digambarkan dalam kerangka pemikiran sebagai berikut :

Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran



1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II *BALANCED SCORECARD* : SEBUAH ALTERNATIF PENGUKURAN KINERJA SEKTOR PUBLIK

Bab ini memuat pengertian mengenai kinerja, penilaian kinerja, Definisi dan Konsep *Balanced Scorecard*

BAB III GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Bab ini akan mendeskripsikan Visi dan Misi DJP, Profil DJP, serta Profil Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Tebet.

BAB IV METODOLOGI DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab ini memuat metodologi yang digunakan, penjelasan atribut dalam kuesioner, serta pembahasan atas hasil penelitian yang dilakukan sesuai dengan keempat perspektif dalam *Balanced Scorecard*.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab terakhir yang berisikan kesimpulan dari penelitian dan saran-saran yang diharapkan menjadi masukan bagi perbaikan kinerja organisasi pada umumnya dan KPP Pratama Jakarta Tebet pada khususnya.