

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perubahan orientasi dalam penerimaan negara yang lebih mengandalkan penerimaan dari perpajakan, menuntut Direktorat Jenderal Pajak melakukan perubahan yang mendasar. Sejak tahun 2001, Direktorat Jenderal Pajak memulai reformasi administrasi perpajakan jangka menengah. Reformasi administrasi jangka menengah yang dicanangkan tersebut diarahkan untuk mendukung pencapaian visi Direktorat Jenderal Pajak, yaitu menjadi model pelayanan masyarakat yang menyelenggarakan sistem dan manajemen perpajakan kelas dunia, yang dipercaya dan dibanggakan masyarakat serta misi fiskal Direktorat Jenderal Pajak yaitu menghimpun penerimaan negara dari sektor pajak yang mampu menunjang kemandirian pembiayaan pemerintah berdasarkan Undang-undang Perpajakan dengan tingkat efektivitas dan efisiensi yang tinggi (Purnomo, 2004:219).

Hidayat (2007:1) menyatakan bahwa reformasi administrasi seringkali membawa pengertian yang berbeda bagi setiap orang atau masyarakat yang berlainan. Demikian halnya dengan Montgomery (1967) dalam Hidayat (2007:1) yang mendefinisikan reformasi administrasi sebagai "suatu proses yang didesain untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dan elemen-elemen lain dalam masyarakat". Reformasi administrasi juga dapat dipandang sebagai suatu proses ekonomi (redistribusi sumber daya dan perubahan produk akhir) atau sebagai proses psikologi (perubahan pola perilaku, kepercayaan, sikap dan tindakan individual). Selain itu, ada pula pendapat yang mengatakan bahwa reformasi administrasi serupa dengan proses rasionalisasi pada masa revolusi birokrasi dalam monarki absolut Eropa selama tiga puluh tahun peperangan.

Kebutuhan akan reformasi administrasi muncul setelah proses perubahan administrasi secara alamiah gagal, sehingga timbul dorongan

untuk melakukan perubahan secara sengaja dengan melahirkan bentuk administrasi baru yang berbeda dengan yang ada sebelumnya.

Reorganisasi mesin pemerintahan seharusnya menjadi kebutuhan primer dalam proses reformasi administrasi. Kesungguhan pemerintah untuk melakukan reorganisasi kerap berujung pada kekecewaan ketika peningkatan ekonomi, efisiensi, produktivitas, efektivitas dan daya tanggap tidak kunjung tercapai. Langkah-langkah reorganisasi, yang berupa penataan ulang dan redistribusi fungsi di antara unit-unit administrasi serta transformasi struktural, kerap kali tidak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan, khususnya biaya kestabilan politik (Hidayat, 2007:9).

Salah satu fokus reorganisasi adalah melaksanakan konsolidasi di antara unit-unit kerja yang lebih kecil dan mengintegrasikannya dalam aktivitas tertentu sedemikian rupa sehingga tidak menciptakan organisasi masif yang impersonal. Keadaan ini dapat berakibat hilangnya sentuhan layanan kepada publik yang dilayani oleh pemerintah. Integrasi ini juga dapat mengakhiri kompleksitas kegiatan pemerintahan kontemporer.

Tantangan serupa juga dihadapi Direktorat Jenderal Pajak. Salah satu pilar dalam melaksanakan reformasi administrasi perpajakan adalah modernisasi Kantor Pelayanan Pajak (KPP). Dalam sistem administrasi yang baru ini terdapat beberapa hal sebagai perbaikan dari sistem administrasi sebelumnya. Dalam sistem administrasi yang baru terdapat pemisahan fungsi yang lebih jelas antara fungsi pelayanan, pengawasan, pemeriksaan, keberatan, dan pembinaan; dimana fungsi pelayanan dan pengawasan berada pada Seksi Pengawasan dan Konsultasi, sementara fungsi pemeriksaan berada pada Fungsional Pemeriksa Pajak. Hal ini berbeda dengan organisasi KPP lain, dimana fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan dalam suatu seksi tertentu.

Seperti yang dikutip dari <http://www.kanwilpajakhusus.depkeu.go.id> (tanggal akses: 4 Januari 2008), modernisasi sistem administrasi perpajakan tersebut, juga diupayakan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada Wajib Pajak, diantaranya dalam bentuk :

1. Tempat Pelayanan Terpadu
2. Brosur dan publikasi
3. Menjawab pertanyaan Wajib Pajak
4. *On-line Payment*
5. *e-SPT/e-Filing*
6. Adanya website khusus sebagai sarana komunikasi dengan masyarakat luas, yaitu [www.kanwilpajakkhusus.go.id](http://www.kanwilpajakkhusus.go.id)
7. *Interactive Voice Response*
8. Penyelenggaraan seminar secara berkala
9. *Call Center/Complaint Center*
10. *Tax Knowledge Base*
11. Adanya *advisory visit* kepada Wajib Pajak

Penerapan modernisasi Kantor Pelayanan Pajak tersebut mulai menunjukkan hasil. Seperti yang dikutip dari Bisnis Indonesia, 17 Januari 2007, Menteri Keuangan (Menkeu) menyatakan penghargaannya setelah mendapat laporan bahwa modernisasi telah mendongkrak penerimaan pajak hingga 30%, paling tidak di KPP Madya Jakarta Pusat (tahun pajak 2005). Atas dasar hasil tersebut, saat itu juga Menkeu langsung mencanangkan modernisasi seluruh KPP.

Modernisasi yang dilakukan tidak terbatas pada KPP, namun juga pada Kantor Pusat dan Kantor Wilayah Pajak. Hal ini merupakan sesuatu yang baru, karena pada saat dicanangkan, tidak ada rencana kantor pusat maupun seluruh kanwil menjadi modern. Rencana modernisasi hanyalah pada KPP yang potensi penerimaannya tinggi secara bertahap.

Persoalan yang saat ini muncul, terkait dengan reformasi administrasi, adalah bagaimana masyarakat mengukur keberhasilan atau kinerja kantor modern tersebut. Ukuran kinerja tersebut menjadi penting, sebagai pertanggungjawaban kepada publik dan untuk menjawab tuntutan peningkatan penerimaan pajak. Berdasarkan data di intranet Ditjen Pajak, ternyata hanya lima KPP dari 31 KPP modern yang berhasil melampaui target. Kelima KPP modern yang mencapai target adalah KPP BUMN (114,92%), KPP Pratama Menteng 1 (110,11%), KPP Pratama

Jakarta Tanah Abang 2 (105%), KPP Wajib Pajak Besar I (103,11%) dan KPP Madya Tangerang (101,12%).

Banyak persoalan di lapangan yang tidak sepenuhnya berjalan ideal sebagaimana diharapkan. Dibandingkan dengan ketika membentuk kantor modern pertama (LTO), maka persiapan penempatan karyawan di kantor modern berikutnya sangat berbeda. Di Kanwil Khusus, misalnya, hampir tidak ada tes penempatan untuk para pejabatnya karena para kepala seksi, kepala kantor dan kepala bidang langsung menjadi pejabat di kantor modern. Tes memang dilakukan untuk tenaga *Account Representative* dan pelaksana, tapi tidak ada tes psikologi sebagaimana dilakukan pada LTO. Padahal untuk membentuk *Account Representative* yang memenuhi standar minimum, dibutuhkan pelatihan minimal enam bulan terus menerus bagi karyawan dengan latar belakang pendidikan pajak dan minimal satu tahun untuk yang berlatar belakang bukan pajak (Bisnis Indonesia, 17 Januari 2007).

Berbagai keadaan tidak ideal yang ditemui di lapangan dalam kaitannya dengan pembentukan KPP modern tersebut, adalah sebagian dari penjelasan tidak tercapainya target penerimaan pajak untuk masing-masing KPP. Secara keseluruhan, data penerimaan pajak beserta pencapaian target untuk masing-masing KPP ditampilkan pada Tabel 1.1 di bawah ini.

Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat (KPP PMA Empat) merupakan Kantor Pelayanan Pajak di dalam wilayah kerja Kantor Wilayah Jakarta Khususnya yang dibentuk pada tahun 2002 berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 443/KMK.01/2001 tanggal 23 Juli 2001 tentang Organisasi dan tata Kerja Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak, Kantor Pelayanan Pajak, Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, Kantor Pemeriksaan Pajak, dan Kantor Penyuluhan dan Pengamatan Potensi Perpajakan.

Pembentukan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat selain dimaksudkan untuk mengoptimalkan tugas-tugas Direktorat Jenderal Pajak dalam rangka mengamankan penerimaan negara dari

sektor pajak juga untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada Wajib Pajak PMA khususnya yang bergerak di tiga bidang usaha tersebut diatas. Berbagai upaya yang dilakukan dalam rangka pengamanan penerimaan pajak senantiasa diikuti dengan peningkatan kualitas pelayanan kepada Wajib Pajak. Perlu diinformasikan bahwa realisasi penerimaan KPP PMA Empat selama tahun 2003 adalah sebesar Rp. 1,198,75 Milyar.

**Tabel 1.1.**

**Perbandingan antara Target dan Realisasi KPP Modern Tahun Pajak 2006  
(dalam ribuan rupiah)**

No.	Nama KPP	Urutan	Target	Realisasi (%)
1	BUMN	007	50.325.058.740	114,92
2	Pratama Menteng 1	010	309.872.320	107,67
3	Tanah Abang 2	013	374.840.620	105
4	WP Besar 1	014	44.049.741.400	104,90
5	Madya Tangerang	019	1.011.705.930	101,12
6	Pratama Gambir 2	024	1.277.516.320	98,11
7	Pratama Gambir 3	025	533.896.690	97,91
8	Tanah Abang 3	029	762.697.290	94,31
9	PMB	035	7.261.579.830	92,28
10	Pratama Menteng 2	036	467.274.280	91,95
11	Badora 1	037	3.054.415.700	91,54
12	Pratama Menteng 3	038	409.341.549	91,35
13	Badora 2	040	3.055.241.000	90,4
14	PMA 5	041	5.982.242.100	90,29
15	Pratama Kemayoran	046	613.477.630	88,52
16	Pratama Gambir 4	051	598.384.310	87,64
17	PMA 1	065	7.857.250.400	84,49
18	PMA 2	070	6.891.615.700	83,29
19	PMA 6	075	3.983.336.570	82,78
20	Sawah Besar 1	076	845.522.330	82,60
21	PMA 3	081	7.685.478.700	82,08
22	Tanah Abang 1	085	847.288.050	81,60
23	PMA 4	099	2.721.402.200	78,75
24	Madya Batam	104	1.031.184.830	77,73
25	Madya Jakpus	109	5.677.744.660	76,17
26	Madya Bekasi	113	2.056.846.960	75,28
27	Pratama Sawah Besar 2	121	447.657.120	73,36
28	WP Besar 2	127	40.841.272.990	72,73
29	Madya Pekanbaru	134	712.414.230	71,48
30	Pratama Senen	145	446.814.290	67,29
31	P. Cempaka Putih	170	453.421.720	57,37
32	Madya Denpasar	175	412.266.640	54,33

Sumber : Intranet Ditjen Pajak, 2007

Untuk meningkatkan kinerja penerimaan pada KPP PMA Empat telah menerapkan sistem administrasi modern terhadap Kanwil Jakarta khusus dilakukan secara bertahap. Dimulai dengan perubahan struktur organisasi Kanwil dan KPP sampai perubahan Teknologi Sistem Informasi Perpajakan. Sistem pelayanan modern tersebut memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Struktur organisasi dirancang berdasarkan fungsi
2. Di dalam organisasi KPP dikenal adanya *Account Representation* (AR) yang bertanggung jawab untuk melayani dan mengawasi kepatuhan beberapa Wajib Pajak.
3. Adanya sistem pemantauan proses administrasi perpajakan (*workflow*) dan Manajemen Kasus (*Case Management*) Pemusatan PPN secara otomatis, pembayaran melalui *E-payment* dan pelaporan melalui *E-SPT* atau *e-Filing*.
4. Adanya pemisahan fungsi yang jelas antara Kanwil dan KPP
  - 1) KPP bertanggungjawab untuk melaksanakan fungsi pelayanan, pengawasan, penagihan dan pemeriksaan
  - 2) Kanwil bertanggung jawab untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan operasional KPP, keberatan dan banding serta penyidikan.

Dibentuknya AR adalah upaya peningkatan layanan perpajakan kepada WP. Dimana AR sebagai penghubung antara KPP dengan Wajib Pajak, yang bertanggung jawab untuk menyampaikan informasi perpajakan secara efektif dan profesional. Mereka terlatih untuk memberikan respon yang efektif atas pertanyaan dan permasalahan yang diajukan Wajib Pajak sesegera mungkin. AR juga bertanggung jawab untuk memastikan bahwa Wajib Pajak memperoleh hak-haknya secara transparan. AR memiliki pemahaman tentang bisnis serta kebutuhan Wajib Pajak dalam hubungannya dengan kewajiban perpajakan. Untuk itu AR secara berkala mendapatkan pendidikan dan pelatihan dari berbagai nara sumber.

Setiap Wajib Pajak yang ada di KPP PMA Empat mempunyai Account Representative (AR) yang bertanggung jawab atas Wajib Pajak yang menjadi tanggung jawabnya. AR mempunyai tanggung jawab untuk memberikan jawaban atas setiap pertanyaan yang diajukan Wajib Pajak. AR akan memberikan Informasi mengenai :

1. Rekening Wajib Pajak untuk semua jenis pajak.
2. Kemajuan proses pemeriksaan dan restitusi
3. Interpretasi dan penegasan atas suatu peraturan
4. Perubahan data identitas Wajib Pajak
5. Tindakan pemeriksaan dan penagihan pajak
6. Kemajuan proses keberatan dan banding
7. Perubahan peraturan perpajakan yang berkaitan dengan kewajiban perpajakan Wajib Pajak.

Selama ini pengukuran kinerja hanya terbatas pada penilaian atas pencapaian target penerimaan pajak yang dibebankan oleh KPP PMA Empat, sedangkan aspek penilaian lainnya belum menjadi perhatian. Aspek lainnya seperti kepuasan Wajib Pajak atas kualitas pelayanan perpajakan. Penilaian kinerja pada perspektif WP selaku pelanggan KPP adalah salah satu perspektif penilaian yang perlu diperhatikan bagi kinerja KPP. Selain itu penilaian kinerja lainnya yang menjadi penting untuk dilakukan pengukuran adalah pengukuran pertumbuhan dan pembelajaran organisasi KPP. Kinerja pertumbuhan dan pembelajaran organisasi merupakan pengukuran kinerja yang didasarkan pada kedewasaan organisasi melalui proses pembelajaran. Proses pembelajaran dapat dilihat pada bagaimana organisasi KPP memiliki kepedulian untuk melakukan peningkatan kapabilitas pegawainya melalui berbagai program pelatihan dan pendidikan. Artinya pegawai yang memiliki kapabilitas yang sesuai dengan pertumbuhan organisasi dan kondisi eksternal, maka pegawai tersebut akan memiliki tingkat kemampuan yang sesuai dengan perkembangan kondisi internal dan eksternal organisasi. Sebagai contoh adalah kemampuan pegawai dalam

memahami dan menyelesaikan permasalahan yang kompleks pada WP Asing, jika KPP tidak memiliki kepedulian untuk meningkatkan kemampuan pegawainya, maka pegawai KPP tidak akan mampu dalam memberikan pelayanan untuk menyelesaikan permasalahan yang kompleks tersebut.

Perspektif lainnya dalam penilaian kinerja KPP adalah pada penilaian kinerja proses pelayanan, yaitu pengukuran kinerja yang menekankan pada kecepatan dan kemudahan WP dalam melakukan pembayaran pajak. Kecepatan dan kemudahan tersebut hanya dapat dilakukan dengan penyusunan sistem dan prosedur yang ringkas dan tidak dengan birokrasi yang berbelit. Sehingga kondisi ini dapat menekan terjadinya permainan atau penggelapan dana pajak antara oknum pegawai dengan WP.

Ketiga perspektif yaitu pelanggan, proses kerja dan pembelajaran merupakan tiga dari empat perspektif yang ada dalam konsep pengukuran kinerja *Balanced Scorecard* (BSC). Jika organisasi memiliki keberhasilan dalam ketiga perspektif tersebut maka dampaknya pada pencapaian kinerja keuangan jangka panjang. Perspektif keuangan tersebut merupakan perspektif utama dari pengukuran kinerja pada BSC. Konsep pengukuran kinerja organisasi dengan menggunakan BSC dikembangkan oleh Kaplan dan Norton (1997). Konsep pengukuran tersebut sangat jauh berbeda dari konsep pengukuran kinerja konvensional yang hanya menilai kinerja organisasi berdasarkan kinerja keuangan semata. Pengukuran kinerja BSC memiliki konsep pengukuran kinerja yang lebih luas, komprehensif dan koheren. Sehingga jika organisasi dapat mempertahankan kinerja pada keempat perspektif tersebut maka dapat dipastikan organisasi memiliki kemampuan *survival* jangka panjang (Kaplan dan Norton, 1997).

Dalam mengukur kinerja dengan menggunakan *Balanced Scorecard*, diperlukan ukuran yang komprehensif dari keempat perspektif yang ada. Berdasarkan konsep ini, kinerja keuangan yang dihasilkan oleh eksekutif harus merupakan akibat dari diwujudkannyanya kinerja dari perspektif di luar perspektif keuangan tersebut. Sehingga, eksekutif

dipacu untuk memperhatikan dan melaksanakan usaha-usaha yang merupakan pemacu sesungguhnya untuk mewujudkan kinerja keuangan. Untuk menghasilkan kinerja keuangan yang sesungguhnya, perusahaan harus mewujudkannya melalui konsumen, yaitu perusahaan harus mampu menghasilkan produk dan jasa yang menghasilkan nilai terbaik bagi konsumen. Produk dan jasa ini harus dihasilkan dari proses yang produktif dan biaya yang efektif. Proses seperti ini harus dijalankan oleh tenaga kerja yang produktif dan berkomitmen. Proses yang demikian ini akan menghasilkan kinerja keuangan yang sesungguhnya.

Sasaran strategis yang berbasis pada sistem *Balanced Scorecard* akan menjadi komprehensif, karena memiliki empat perspektif sasaran tersebut, sehingga rencana strategis akan menjadi lebih luas, dan sudah tentu pula akan lebih memadai untuk menghadapi kompleksitas dan turbulensi lingkungan organisasi. Selain komprehensif, keempat sasaran perspektif ini pun saling tergantung satu dan lainnya (koheren). Artinya setiap perspektif dalam BSC saling berhubungan satu sama lainnya.

Koherensi juga hendaknya tercipta di sepanjang tahapan manajemen strategis, mulai dari misi sampai pada tahap evaluasi. Dengan demikian kecepatan respons manajemen terhadap perubahan lingkungan yang terjadi akan lebih mudah diantisipasi. Sebagai kerangka kerja operasionalisasi strategi, penjabaran visi, misi dan strategi ke dalam empat perspektif BSC dimaksudkan untuk menjawab pencapaian kinerja pada KPP PMA Empat.

Pada penelitian ini akan melakukan pengukuran kinerja organisasi pada Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus yang meliputi empat perspektif dari *Balanced Scorecard* yaitu perspektif keuangan, pelanggan, internal bisnis proses dan pertumbuhan dan pembelajaran. Pengukuran kinerja tersebut merupakan alternatif usulan untuk menilai kinerja organisasi yang lebih luas, komprehensif dan koheren. Sehingga diharapkan dengan melakukan pengukuran kinerja dengan menggunakan BSC dapat dilihat seberapa besar kemampuan atau kinerja KPP secara luas komprehensif dan koheren.

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan *Balanced Scorecard* dalam mengukur kinerja Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus yang diukur dengan konsep *Balanced Scorecard* pada perspektif keuangan?
2. Bagaimana penerapan *Balanced Scorecard* dalam mengukur kinerja Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus yang diukur dengan konsep *Balanced Scorecard* pada perspektif pelanggan?
3. Bagaimana penerapan *Balanced Scorecard* dalam mengukur kinerja Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus yang diukur dengan konsep *Balanced Scorecard* pada perspektif internal bisnis proses?
4. Bagaimana penerapan *Balanced Scorecard* dalam mengukur kinerja Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus yang diukur dengan konsep *Balanced Scorecard* pada perspektif pertumbuhan dan pembelajaran?

## C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengukur kinerja organisasi Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus dengan menggunakan konsep *Balanced Scorecard* pada perspektif keuangan;
2. Mengukur kinerja organisasi Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus dengan menggunakan konsep *Balanced Scorecard* pada perspektif pelanggan;

3. Mengukur kinerja organisasi Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus dengan menggunakan konsep *Balanced Scorecard* pada perspektif internal bisnis proses
4. Mengukur kinerja organisasi Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus dengan menggunakan konsep *Balanced Scorecard* pada perspektif pertumbuhan dan pembelajaran.

Selain tujuan tersebut, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan signifikansi sebagai berikut :

1. Manfaat akademis, hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan para akademisi terutama yang mendalami konsep pengukuran kinerja organisasi pemerintahan dengan menggunakan metode pengukuran *Balanced Scorecard*.
2. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi Direktorat Jenderal Pajak dalam mengukur kinerja organisasi yang komprehensif dan terintegrasi pada Kantor Pelayanan Pajak sebagai salah satu upaya peningkatan pelayanan perpajakan bagi masyarakat.

#### **D. Sistematika Penulisan**

Dalam penyusunan penelitian ini terdiri atas lima bab dengan sistematika penyusunan sebagai berikut:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan disampaikan beberapa sub bab yang meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

##### **BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini akan menyajikan beberapa teori yang mendukung penelitian diantaranya adalah teori kinerja organisasi dan *balanced scorecard*. Selain itu disampaikan pula mengenai metodologi penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini

dengan sub bab kajian meliputi pendekatan penelitian, pengumpulan data, populasi dan sampel, pengujian validitas dan reliabilitas, metode analisis data dan keterbatasan penelitian.

### BAB III GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN

Pada bagian ini akan disampaikan gambaran umum Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Empat Jakarta Khusus.

### BAB IV ANALISIS HASIL PENELITIAN

Pada bagian ini akan disampaikan gambaran umum Kantor Pelayanan Pajak yang lengkap dengan fungsi dan tugasnya; serta analisis penelitian tentang pengukuran kinerja organisasi KPP dengan menggunakan konsep *Balanced Scorecard*.

### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Sebagai bab akhir dari penelitian akan disampaikan kesimpulan dan saran penelitian.