

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang beban kerja secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok yaitu, bagaimana respon pekerja terhadap pekerjaannya (kualitatif) dan penelitian tentang berapa sumberdaya yang optimal dibutuhkan untuk melakukan suatu penugasan (Kuantitatif). Semula pendekatan karakteristik pekerja kalau ditelusuri ke belakang adalah sejauh Karl Marx, yang mengetengahkan kendala dan apa-apa yang mempengaruhi orang bekerja (Blood & Hulin, 1967,1968, Turner & Lawler,1965. Turner dan Lawrence (1965) tertarik untuk mengkaji hubungan antara kepuasan kerja dan ketidakhadiran dengan 7 dimensi yaitu berbagai pemacu, berbagai tujuan, interaksi yang dibutuhkan, pengetahuan dan ketrampilan, otonomi, hubungan tertentu dan tanggungjawab). Paling terkenal adalah penelitian Hackman, Lawler, 1971, yang meneliti hubungan respon pekerja dalam organisasi secara psikologi yaitu 4 variabel meliputi kepuasan, perputaran, absensi, dan kinerja. Di tahun 1974, 1975, 1976, Hackman bersama Oldham melakukan penelitian dengan lima variabel yaitu berbagai penugasan (*variety*), kebebasan (*autonomy*), identifikasi pekerjaan (*task identity*), apa yang didapatkan dari bekerja (*feedback*), dan makna dari seseorang bekerja (*task significance*). Penelitian ini dikembangkan terus dengan melihat respon pekerja terhadap berbagai hal seperti; respon pekerja tentang kebutuhan hidup (Lawler, Hackman;1973), agama (protestan-katolik,Wanous,1974), hubungan antar individu, individu dengan lingkungan dan hubungan situasi lingkungan (Karlene,1981), kreatifitas dalam situasi kerja yang kompleks dan menantang (Kimberly,2006). Penelitian respon pekerja terhadap berbagai hal yang terkait dengan penelitian Hackman adalah sebagaimana tersaji dalam lampiran.

2.2 Teori Administrasi

2.2.1 Pengertian Administrasi

Terdapat banyak pakar yang mengetengahkan pengertian administrasi, dalam bukunya Inu Kencana, Ilmu Administrasi Publik; 14-15 dikemukakan pengertian administrasi menurut Herbert A. Simon, *“Administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals”*. Menurut Leonard D. White, *“Administration is a process common to all groups efforts, publik or private, civil or military”*.

Administrasi menurut Prajudi Atmosudirdjo, merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi daripada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barang siapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, di situ terdapat administrasi.

Administrasi menurut Hadari Nawawi, adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.2.2 Administrasi Publik (Negara)

Menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus dalam Inu Kencana, 31;

“Public Administrastion involves the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies. Public Administration may be defined as the coordination of individual and groups efforts to carry out public policy. It mainly occupied with the daily work of governmens. In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large number of people”.

Menurut George J. Gordon dalam Inu,33;

Administrasi Negara dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau

pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta peradilan.

2.2.3 Administrasi Perpajakan

Administrasi perpajakan merupakan bagian dari ilmu administrasi. Menurut Safri (2005:98), administrasi perpajakan adalah penatausahaan dan pelayanan terhadap hak dan kewajiban Wajib Pajak yang dilakukan baik di kantor fiskus maupun di kantor wajib pajak. Penatausahaan meliputi pencatatan, penggolongan dan penyimpanan, sedangkan pelayanan meliputi prosedur, formulir dan informasi yang dibutuhkan wajib pajak. Menurut Lumbantoruan sebagaimana dikutip oleh Harahap (2004:96) administrasi perpajakan (*tax administration*) adalah cara-cara dan prosedur pengenaan dan pemungutan pajak oleh instansi yang berwenang.

Mansyuri membagi administrasi perpajakan menjadi tiga makna yaitu:

1. Suatu instansi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk memungut pajak dari masyarakat
2. Orang yang bekerja pada instansi perpajakan untuk melaksanakan kegiatan pemungutan pajak
3. Penyelenggaraan pemungutan pajak dilaksanakan untuk mencapai sasaran yang telah digariskan berdasarkan hukum yang ditentukan oleh Undang-Undang perpajakan.

Mansyuri (2000:6) membagi penyelenggaraan administrasi perpajakan yang baik harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Kejelasan dan kesederhanaan ketentuan perundang-undangan untuk memudahkan administrasi Wajib Pajak
2. Kesederhanaan agar mudah dipahami dan dilaksanakan oleh aparat pajak dan wajib pajak untuk mengurangi penyelundupan pajak
3. Reformasi administrasi perpajakan dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas administrasi perpajakan
4. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif disusun dengan memperhatikan penataan, pengumpulan, pengolahan dan pemanfaatan informasi tentang subjek dan objek pajak. Sistem informasi yang efektif

merupakan kunci pemungutan pajak secara adil antara pemerintah dan swasta.

Sistem administrasi perpajakan berdasarkan Undang-Undang perpajakan Indonesia menurut Harahap (2004:96) meliputi:

- a. Pendaftaran wajib pajak
- b. Penghitungan pajak terutang
- c. Pemungutan pajak dari wajib pajak
- d. Penegakan hukum
- e. Pencatatan dan pemeriksaan
- f. Pelaporan melalui Surat Pemberitahuan (SPT)

Definisi Administrasi perpajakan mengandung makna dimensi sempit dan luas (Safri,1994:88-98). Dimensi sempit sebagai penatausahaan dan pelaksanaan pemeriksaan terhadap hak-hak dan kewajiban wajib pajak, sedangkan dalam arti yang luas dapat dipandang dari fungsi dan sistemnya. Berdasarkan fungsinya meliputi fungsi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan. Ditinjau dari sistemnya merupakan seperangkat unsur yang saling berkaitan yang berfungsi sama-sama untuk mencapai tujuan atau menyelesaikan tugas tertentu.

Dalam prakteknya yang merupakan unsur administrasi perpajakan adalah Undang-undang dan aturan pelaksanaannya, sumber daya manusianya, organisasi Direktorat Jenderal Pajak, dan masyarakat wajib pajak.

Definisi administrasi perpajakan menurut Mansyuri (2000:13) merupakan semua kegiatan yang mencakup; mendaftarkan wajib pajak, menyediakan Surat Pemberitahuan Masa dan Tahunan, mengeluarkan surat ketetapan pajak, menagih pajak terutang, menyelesaikan sengketa pajak dan menghapuskan utang pajak.

Menurut Jerome Kurtz (1980:12), Administrasi perpajakan adalah seni (*art*) bukan ilmu, sebagai suatu seni, keputusan yang kita lakukan faktor-faktor yang mempengaruhinya tidak dapat diukur. Peranan intuisi sangatlah besar dan penyelesaian masalahnya dibutuhkan suatu kreatifitas. Apa yang kita harap dengan sistem perpajakan dimana pembayar pajak sebagai penyumbang pajak sebagai fungsi penting penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaannya setengah hati kepada rakyatnya.

Bahl (1991:20) dalam Nasucha menyebutkan, permasalahan dalam administrasi perpajakan di negara berkembang pada umumnya adalah sistem yang kompleks, masalah sumber daya manusia dan prosedur yang ketinggalan. Dalam Pelaksanaan administrasi yang efisien, Summers *et al.* (1991:40) mendeskripsikan kelemahan administrasi perpajakan meliputi (a) buruknya desain administrasi; (b) implementasinya dalam metode prosedur administrasi; (c) tidak tepatnya prosedur manajemen; (d) fasilitas yang tidak mencukupi; (e) kurangnya dukungan politik untuk menegakkan hukum yang adil; (f) lingkungan yang mendukung terjadinya perundingan, korupsi dan lainnya. Sementara itu, Bahl dan Vazques dalam Bird dan Jantscher (1992:67) mengemukakan bahwa administrasi perpajakan di negara-negara berkembang umumnya masih mempunyai kelemahan yang ditandai dengan prosedur yang sudah usang, pegawai yang dibayar rendah, pegawai kurang terlatih, sistem perpajakan yang terlalu kompleks sehingga sulit untuk mencapai efisiensi administrasi dengan sumber daya yang tersedia sangat minim bagi kantor pusat pajak. Isu sentral atas kebijakan reformasi administrasi perpajakan ke depan adalah kapasitas perpajakan dalam implementasinya secara efisien dan efektif (Nasucha,2004:21). Hal ini meliputi pengembangan sumber daya manusia, teknologi informasi, struktur organisasi, proses dan prosedur, serta sumber daya finansial dan insentif yang mencukupi (Eke,2001:7).

2.2.4 Pengertian Pajak

Banyak definisi atau batasan pajak yang telah dikemukakan oleh para pakar, yang satu sama lain pada dasarnya memiliki tujuan yang sama yaitu merumuskan pengertian pajak sehingga mudah dipahami. Perbedaannya hanya terletak pada sudut pandang yang digunakan masing-masing pihak pada saat merumuskan pengertian pajak. Pengertian pajak dapat kita jumpai dalam berbagai literatur, sedikitnya terdapat sembilan definisi menurut buku R. Santoso Brotodihardjo,SH (2003:2-7) diantaranya adalah: Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib pajak membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapatkan prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjukan dan yang gunanya adalah untuk

membiyai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara menyelenggarakan pemerintahan.

Untuk menjalankan kegiatannya pemerintah membutuhkan sumber pembiayaan yang besar salah satunya adalah pajak. Menurut Adriani sebagaimana dikutip Mansury (Pajak Penghasilan Lanjutan Pasca Reformasi:2000:2) tujuan pemungutan pajak adalah untuk membiayai pengeluaran publik, sedangkan Sommersfeld dalam Mansury (2000:2) menyebutkan tujuan pemungutan pajak dari sudut ekonomi sosial suatu bangsa yang hendak dicapai melalui pengeluaran publik.

Sumber dana luar negeri yang masih diperlukan merupakan pelengkap dengan prinsip peningkatan kemandirian dalam pelaksanaan pembangunan dan mencegah keterikatan serta campur tangan asing. Pengembangan perangkat fiskal yang meliputi perpajakan dan berbagai bentuk pendapatan negara lainnya dilaksanakan berdasarkan asas keadilan dan pemerataan sehingga mampu berfungsi sebagai alat penunjang pembangunan dan meningkatkan serta memeratakan kesejahteraan rakyat.

Agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak memerlukan syarat-syarat sebagai berikut:

1. Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan). adil dalam arti perundang-undangan di antaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedangkan adil dalam pelaksanaannya yakni dengan memberikan hak bagi Wajib Pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada Majelis Pertimbangan Pajak (MPP) atau yang dikenal dengan Peradilan Pajak (PP).
2. Pemungutan pajak tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomi). Pemungutan tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.

3. Pemungutan pajak harus efisien (syarat finansial), sesuai *budgeter*, biaya pemungutan pajak harus dapat ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya.

2.2.5 Sistem Perpajakan

Pemungutan pajak akan memenuhi rasa keadilan bagi semua pihak yang berkepentingan apabila terdapat sistem perpajakan yang baik, menurut Musgrave (1990:261) sistem perpajakan yaitu:

- a. pengalokasian beban pajak cukup adil;
- b. instrumen pajak di gunakan untuk memperkecil hambatan pengambilan keputusan di bidang ekonomi dan memperbaiki ketidakefisiensi di sektor swasta
- c. sistem dan struktur pajak mempermudah pelaksanaan kebijakan fiskal, stabilisasi dan pencapaian tujuan
- d. sistem perpajakan yang efisien yaitu semua biaya administrasi dan biaya-biaya lainnya ditekan serendah mungkin.

Sistem perpajakan menurut Mansury (2000:3) pada dasarnya terdiri atas tiga unsur pokok, yaitu:

- a. Kebijakan perpajakan (*tax policy*) kebijakan perpajakan positif menyangkut keputusan tentang subjek pajak, objek pajak, tarif pajak dan prosedur pajak,
- b. Undang-undang perpajakan, Undang-undang perpajakan adalah seperangkat peraturan perpajakan yang terdiri dari undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya. Sebagaimana dikatakan oleh Zaim (2003:17) Hukum pajak mengenai dua macam ketentuan hukum yaitu hukum materiil yang mengatur subjek pajak, objek pajak dan tarif pajak. Selain itu terdapat hukum formal yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur pelaksanaan berkaitan dengan administrasi pajak, tata cara sehubungan dengan dengan hak dan kewajiban Wajib Pajak serta aparat sebagai sumber daya manusia. Kenyataan menunjukkan bahwa tidak ada undang-undang yang mengatur

setiap permasalahan secara sempurna (Erly,2003) oleh karena itu pelaksanaannya selalu diikuti dengan ketentuan lain seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Keuangan dan keputusan Direktur Jenderal Pajak,

- c. Administrasi Perpajakan (*Tax Administration*), menurut pendapat Nowak dikutip oleh Mansury (2000:6) administrasi perpajakan merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan kebijakan perpajakan. Administrasi perpajakan disusun dengan sebaik-baiknya agar menjadi instrumen yang bekerja efisien dan efektif untuk memungut pajak sesuai dengan hukum pajak positif.

Dalam sistem perpajakan dikenal dengan *Official Assessment System*, *Self Assessment System* dan *Withholding Tax System*. *Official Assessment System* merupakan suatu system perpajakan dalam mana inisiatif untuk memenuhi kewajiban perpajakan berada di pihak fiskus, sedangkan dalam *Official Assessment System* merupakan system perpajakan yang memberikan kepercayaan kepada wajib pajak untuk memenuhi dan melaksanakan sendiri kewajiban dan hak perpajakannya. Sedangkan *Withholding Tax System* merupakan suatu sistem perpajakan di mana pihak tertentu (pihak ketiga) mendapat tugas dan kepercayaan dari Undang-Undang Perpajakan untuk memotong, menyetor dan melaporkan pajak atas transaksi atau pembayaran yang dilakukannya dengan penerima penghasilan. (Safri,2005).

Kebijakan reformasi pemerintah sejak 1984 menghendaki perubahan system dari *Official Assessment System ke Self Assessment System* dan *Withholding Tax System*. Hal yang seharusnya dapat diantisipasi adalah berjalannya unsur-unsur sistem ini dengan baik yang meliputi kebijakan perpajakan, hukum pajak, dan administrasi perpajakan.

Dalam kaitan ini peran administrasi perpajakan sebagaimana dikemukakan Mansyuri sangat utama. Terutama mengenai reformasi administrasi perpajakan terkait dengan reformasi prosedur sebagaimana diungkapkan dalam kesimpulan dan penelitian (Nazucha,2004:303).

2.3 Kebijakan Publik

2.3.1 Definisi Kebijakan

Thomas Dye mengatakan bahwa:

Public policy as " what governments do, why they do it, and what difference it makes". Harold Lasswell mengemukakan public policy as "a projected program of goals, values, and practices." David Easton menyatakan public policy as " the impacts of government activity". Austin Ranney mengemukakan public policy as " a selected line of action or a declaration of intent". James Anderson menyatakan public policy as " a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern". (Lester; 2000:4).

Menurut Rohn Johson dalam sebagaimana dikutip Lukman, Kebijakan didefinisikan ;

'A high – level overall plan embracing the general goals and acceptable procedures sepicially of goverman body. A definite course or method of action selected from among alternatives and in light of given conditions to guide and determine present and future conditions.

Kebijakan merupakan pernyataan politis yang menyatakan kehendak, tujuan dan sasaran serta alasan perlunya pencapaian tujuan. Serangkaian kegiatan (*course of action*) dan maksud tertentu yang diikuti oleh seseorang atau satu perangkat aktor dalam mengatasi masalah mengenai satu hal (Andersen, 1979: dikutip lukman hakim)

Serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara-cara mencapainya (Nakamura and Smallwood, 1980)

Dalam studi kebijakan publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik (*knowledge about policy process*)

Sedangkan dalam analisis kebijakan menguraikan penyelidikan yang menghasilkan informasi yang akurat dan berguna bagi pengambil keputusan (*knowledge in the policy process*).

Instrumen kebijakan menurut Lukman (2004:20) terdiri dari piranti hukum, struktur organisasi dan mekanisme operasi.

2. 3.2 Implementasi Kebijakan

James P.Lester (2000:7) mengemukakan tahapan ini sering digambarkan sebagai “*what happens after a bill becomes a law*”. *Implementation process* didefinisikan sebagai “*a series of governmental decisions and actions directed toward putting an already decided mandate into effect*”.

Menurut Merilee S. Grindle dalam bukunya *Politics and Policy Implementation in The Thirt World* seperti yang dikutip Syahril Murti dalam tesisnya “Kendala Pemeriksaan dalam Implementasi Kebijakan Pemeriksaan Pajak di Karikpa Wilayah DKI Jakarta” (1998:40), menyatakan bahwa;

Terdapat banyak faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan seperti sumber daya manusia, struktur organisasi dan hubungan kerja antar organisasi dari masalah komitmen para pelaksana sampai kepada sistem pelaporan yang kurang lancar, dari sikap politisi yang kurang setuju sampai kepada faktor lain yang sifatnya kebetulan, semuanya itu dapat memperlancar, tetapi juga dapat menghambat proses implementasi kebijakan (Bactiar,1998:38).

2.3.3 Analisis Kebijakan

Thomas Dye mengatakan bahwa :

Policy analysis as "the description and explanation of the causes and consequences of government activity. Garry Brewer dan Peter Deleon mengemukakan policy analysis as " a attempt to provide suggestions to decision makers". (James P. Lester;2000: 4).

E.S. Quade dalam William N. Dunn mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah :

Suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan (William N. Dunn, edisi kedua; 95).

Analisis kebijakan menurut Cochran dan Malone (*Public Policy*;edisi 2; 1999) dalam Lukman (2004:3) adalah mengurai penyelidikan yang menghasilkan

informasi yang akurat dan berguna bagi pengambilan keputusan (*knowledge about policy progress*).

2.3.4 Metode Analisis Kebijakan

Metode analisis kebijakan bertujuan menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Metode analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia; definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi dan evaluasi.

Perumusan masalah (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Peramalan (*prediksi*) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa datang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. Rekomendasi (*preskripsi*) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah. Pemantauan (*deskripsi*) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. Evaluasi menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah. (William N. Dunn:5 dan 21).

2.3.5 Kebijakan Pajak

Kebijakan Pajak merupakan instrumen kebijakan fiskal yang ditetapkan pemerintah dalam melakukan fungsi alokasi, distribusi, regulasi, dan fungsi stabilisasi (Musgrave dan Musgrave dalam Nasucha, 1989:6). Menurut Lewis dalam Nasucha (1984:3), kebijakan pajak berhubungan dengan tiga fungsi publik, yaitu fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi.

Dalam kerangka pemikiran Nasucha, kebijakan publik salah satunya menghasilkan kebijakan fiskal. Terkait dengan kebijakan fiskal adalah kebijakan perpajakan. Kebijakan perpajakan yang diambil oleh pemerintah dapat berupa reformasi perpajakan. Kebijakan ini terkait langsung dengan implementasinya melalui reformasi administrasi perpajakan. Reformasi administrasi ini juga dapat

dilakukan tanpa reformasi perpajakan, yaitu mensinergikan faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi kinerja organisasi.

2.3.6 Kebijakan Pemeriksaan di Bidang Perpajakan

Kebijakan pemeriksaan di bidang perpajakan merupakan bagian dari kebijakan pajak yang ditetapkan pemerintah dalam menjalankan amanat UU Perpajakan dan peraturan pelaksanaannya.

2.3.7 Pemantauan Kebijakan

Pemantauan kebijakan (*monitoring*) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggungjawab pada setiap tahap kebijakan. (William N. Dunn; 1995:28).

2.3.8 Evaluasi Kebijakan

Secara sederhana, evaluasi kebijakan mempelajari tentang konsekuensi dari kebijakan publik, yang berarti alternatif penilaian kebijakan publik dibandingkan dengan keadaan senyatanya atau, menjelaskan kenapa mesti terjadi. Hal ini berarti akibat dari kebijakan, yang mengandung keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut. Evaluasi kebijakan mengukur keseluruhan efektifitasnya suatu program dibandingkan dengan tujuannya atau mengukur efektifitas relatif dua atau lebih dari program-program dengan tujuan umum kebijakan.

2.3.8.1 Jenis-Jenis Evaluasi Kebijakan (Wiliam N.Dunn,ed.2 ,2003:)

1. *Process Evaluation*; lebih kepada bagaimana kebijakan sampai ke sasaran, atau bagaimana program itu diimplementasikan
2. *Impact Evaluation*; lebih kepada akhir dari hasil suatu program tertentu
3. *Policy Evaluation*; akibat dari kebijakan atau program masalah semula, di mana masalah itu berasal
4. *Metaevaluation*; suatu sintesa untuk menemukan riset evaluasi

2.3.8.2 Masalah-Masalah dalam Menilai Akibat Kebijakan Publik

Penilaian atas suatu kebijakan publik sangatlah sulit tergantung pada kondisi terbaik. Terdapat beberapa masalah dalam penilaian akibat suatu kebijakan publik yaitu;

1. Objektif
2. Dapat didefinisikan kriteria kesuksesan
3. Akibat lainnya
4. Masalah data
5. Masalah metodologi
6. Masalah politis
7. Biaya

Faktor-faktor yang dapat digunakan dalam riset evaluasi kebijakan yaitu:

1. *Contextual factors*; berkaitan dengan lingkungan secara politis dimana analisis kebijakan dilakukan
2. *Technical factors*; berkaitan dengan metodologi yang digunakan dalam analisis kebijakan
3. *Human factors*; berhubungan dengan psikologi pemakai analisis kebijakan

2.4 Pemeriksaan dan Pemeriksaan Pajak

2.4.1 Pengertian Pemeriksaan

Pengertian pemeriksaan menurut Abdul Halim (1995:1) adalah:

“suatu proses sistematis untuk menghimpun dan mengevaluasi bukti-bukti secara objektif mengenai asersi-asersi tentang berbagai tindakan dan kejadian ekonomi untuk menentukan tingkat kesesuaian antara asersi-asersi tersebut dengan kriteria yang telah ditentukan dan menyampaikan hasilnya kepada para pemakai yang berkepentingan”.

Pemeriksaan (auditing) merupakan bentuk kegiatan sistem akuntansi dan merupakan penilaian kewajaran atas laporan keuangan yang disajikan. Seperti yang didefinisikan oleh Arens dan Loebbecke dalam Syahril Murti (1984:1-2), sebagai berikut:

Auditing is the process by which an competent, independent person, accumulates and evaluates evidence about quantifiable information related to a specific economy entity for purpose of the determining and reporting on the degree of correspondence between the quantifiable information and established criteria.

Menurut Sukrisno Agoes (1999:1), pengertian *auditing* adalah:

“suatu pemeriksaan yang dilakukan secara kritis dan sistematis, oleh pihak yang independent, terhadap laporan keuangan yang telah disusun oleh manajemen beserta catatan-catatan pembukuan dan bukti-bukti pendukungnya dengan tujuan untuk dapat memberikan pendapat mengenai kewajaran laporan keuangan tersebut”.

Selain Definisi di atas, Auditing Practices Committee (APAC) mengemukakan definisi auditing sebagai berikut:

An audit is the independent examination of, and expression of opinion on, the financial statement of an enterprise by an appointed auditor in pursuance of that appointment and in compliance with any relevant statutory obligation.(Abdul Halim.1995:4)

Sedangkan menurut Miller dan Bailley:

An audit is a methodical review and objective examination of an item, including the verification of specific information as determined by the auditor or as established by general practice. Generally, the purpose of an

audit is to express an opinion on or reach a conclusion about what was audited. (Abdul Halim.1995:4)

Nowak (1973:68), menyebutkan:

“The auditing of the taxpayer is the usual means where by respect for the tax service in finding and punishing and evasions is developed”.

Pernyataan dari Nowak tersebut mengisyaratkan bahwa pemeriksaan pajak diharapkan mempunyai pengaruh positif atas kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya, yaitu dapat mencegah penyelundupan pajak oleh Wajib Pajak yang diperiksa.

Dari pengertian di atas terdapat beberapa hal penting yang perlu mendapat perhatian yaitu:

Pertama, mengenai objek yang diperiksa adalah laporan keuangan dari satu kesatuan ekonomi tertentu (meliputi neraca, laporan dan biaya) rugi laba, laporan perubahan posisi keuangan dan laporan perubahan rugi laba ditahan dan laporan arus kas), catatan-catatan pembukuan (buku-buku kas, bank, buku pembelian, penjualan, utang, piutang dan biaya) dan bukti-bukti pendukung lainnya.

Kedua, pemeriksaan dilakukan oleh orang yang kompeten dan independen, kompeten berarti pemeriksa harus mempunyai keahlian dan kecakapan sesuai dengan bidang tugasnya, yang meliputi baik keahlian untuk mengetahui kriteria yang digunakan maupun untuk mengetahui jenis-jenis dan jumlah bukti yang diperlukan. Keahlian ini biasanya diperoleh dari pendidikan untuk memperoleh dari praktek pemeriksaan.

Ketiga, pemeriksaan bertujuan untuk memberikan pernyataan pendapat mengenai kewajaran laporan keuangan yang diperiksa, yang menjadi ukuran kewajaran disini adalah apabila laporan keuangan tersebut telah disusun sesuai dengan prinsip akuntansi yang diterima secara umum, prinsip tersebut diterapkan secara konsisten dan tidak mengandung kesalahan yang material.

✓ Jenis-jenis pemeriksa

Dalam uraian sebelumnya terdapat tiga jenis pemeriksaan, pada bagian ini Arens dan Loebecke sebagaimana dikutip Syahril Murti dalam buku yang sama mengintrodusir empat jenis pemeriksa yaitu:

1. Akuntan publik (*Certified Public Accountant*) /CPA
2. Badan yang memeriksa dan melaporkan hasil pemeriksaanya kepada kongres (*General Accounting Office*) /GAO
3. Pemeriksa pajak (*Internal Revenue Agents*)/IRA
4. Pemeriksa Intern Perusahaan (*internal auditor*)

Seperti yang telah dijelaskan di atas, akuntan publik melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan perusahaan yang bertujuan untuk memberikan pernyataan pendapat atas penyajian laporan keuangan perusahaan apakah telah disajikan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang diterima secara umum.

General Accounting Office (GAO) di Indonesia setara dengan badan pemeriksa keuangan (bapeka) melakukan pemeriksaan atas informasi-informasi keuangan yang dibuat oleh wakil-wakil pemerintah yang laporan hasil pemeriksaan di sampaikan kepada kongres atau kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kalau di Indonesia. Pemeriksaan yang dilakukan oleh GAO ini lebih ditekankan pada pemeriksaan ketataan dan penilaian atas efisiensi dan efektifitas operasional dari beberapa program pemerintah.

Internal Revenue Agency (IRA)/pemeriksa pajak bertanggungjawab untuk menegakan undang-undang dan peraturan perpajakan yang telah ditetapkan oleh kongres. Di Indonesia pemeriksaan semacam ini dilakukan oleh petugas pemeriksa pajak baik yang berada di KPP-KPP, di Kanwil-kanwil dan kantor Pusat DJP. Pemeriksaan oleh badan ini terutama untuk menguji kepatuhan wajib pajak terhadap undang-undang dan peraturan pajak yang berlaku. Jadi penekanan pada pemeriksaan ini termasuk jenis pemeriksaan ketaatan (*compliance audit*)

2.4.2 Pemeriksaan Pajak

Menurut Jerome (1980), Tujuan dari pemeriksaan mencakup tingkat terbaik dari kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan dengan meminimalisasi gesekan kepentingan pribadi pembayar pajak.

Menurut Diaz Priantara (2000:24), pemeriksaan merupakan instrumen untuk menentukan kepatuhan formal dan material dengan tujuan utama menguji dan meningkatkan kepatuhan kewajiban perpajakan wajib pajak.

Berdasarkan pasal 1 angka 25 Undang-undang ketentuan Umum dan Tata cara perpajakan (KUP/lihat UU KUP terbaru 28/2007), pengertian pemeriksaan pajak adalah serangkaian kegiatan untuk (Setiawan.2007:22)

1. mencari
2. mengumpulkan
3. mengolah data
4. mengolah keterangan lainnya

Berdasarkan pengertian tersebut, pemeriksa pajak diberikan wewenang oleh UU untuk melakukan tindakan dalam rangka menguji antara apa yang disampaikan WP dalam Surat Pemberitahuan (SPT) sama atau tidak dengan kewajiban yang seharusnya dibayar menurut pemeriksa.

2.4.3 Fungsional Pemeriksa Pajak

Fungsional Pemeriksa pajak lebih kepada bagian dari administrasi perpajakan, di samping bagian lain yaitu organisasi Direktorat Jenderal Pajak, dan aturan administrasi perpajakan.

Dalam lingkup kebijakan, fungsional pemeriksa pajak merupakan pegawai yang memiliki keahlian tertentu, atau tenaga ahli yang ditentukan dalam aturan kebijakan yang diberi tugas, wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan pemeriksaan pajak.

2.4.4 Kedudukan Pemeriksaan Pajak dalam Sistem Perpajakan

Kedudukan Pemeriksaan Pajak merupakan bagian dari administrasi perpajakan. Dalam sistem perpajakan salah satu unsurnya adalah administrasi perpajakan. Pemilihan *Self Assessment System* memerlukan mekanisme kontrol yang kuat. Keberhasilan sistem ini selain dipengaruhi tingkat kepatuhan wajib pajak juga ditentukan oleh penegakan hukum, salah satunya dengan adanya pemeriksaan pajak (Hessel,2003: 116-117).

Agar dapat dihasilkan administrasi perpajakan yang efisien, menurut Musgrave dan Musgrave (1989:278), diperlukan beberapa syarat yang harus dipenuhi, antara lain (Nasucha,2004:21)

- (1) tersedianya berbagai pilihan teknologi dan prosedur administrasi yang tepat.
- (2) sejauh mana audit dan penegakan hukum dijalankan.
- (3) peningkatan kepatuhan bisa dicapai melalui penalti yang lebih tinggi bila pelanggar tertangkap, atau pengeluaran negara yang lebih besar untuk penegakan hukum sehingga meningkatkan probabilitas pelanggar akan tertangkap.
- (4) sejauh mana kompleksitas struktur perpajakan dan banyaknya duplikasi kegiatan administrasi.

2.4.5 Peranan Pemeriksaan Pajak dalam Sistem Perpajakan

Peranan pemeriksaan pajak tidak terlepas dari tujuan dilakukannya pemeriksaan yaitu untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan. Kepatuhan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya merupakan kunci keberhasilan pencapaian target penerimaan pajak. Memaksimalkan kesadaran wajib pajak dan penegakan hukum harus menjadi tujuan utama dan secara berkesinambungan yang dikemas dalam suatu sistem administrasi perpajakan yang modern (Nasucha:301).

2.4.6 Pengorganisasian Pemeriksaan Pajak

Pengorganisasian pemeriksaan pajak berarti bagaimana administrasi pajak merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengimplementasikan, dan mengevaluasi fungsi-fungsi pemeriksaan pajak. Tugas-tugas tersebut dilaksanakan oleh bagian-bagian sampai bagian terkecil dari organisasi.

2.4.7 Tata Kerja Pemeriksaan Pajak/ Prosedur Kerja

Tata kerja pemeriksaan pajak meliputi bagaimana organisasi dan sumber daya manusia (pemeriksa pajak) dapat secara efektif menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya sesuai dengan jenis dan penugasan yang dijalankan menurut peraturan perpajakan.

2.5 Beban Kerja (*Work Load*)

2.5.1 Pengertian Beban Kerja (*Workload*)

Meskipun definisi *workload* secara persis tidak ada, akan tetapi definisi yang diterima secara umum adalah suatu hipotesa hubungan antara manusia sebagai operator baik individu maupun grup dan tugas yang di minta unuk dikerjakan. Laporan beban operator mempunyai akibat vital dalam mendesain sistem mesin manusia baru, dengan melakukan beban operator dalam mendisain sistem baru atau menelaah sistem yang ada, semacam masalah kelebihan beban kerja dan kebanyakan kerja dapat di identifikasi. Manusia sebagai bagian pengoperasian suatu sistem, diperlukan untuk mendapatkan pengoperasian sistem yang efisien dan aman.

Aspek lain *workload* adalah model prediksi matematis yang digunakan untuk menganalisis faktor-faktor manusia, umumnya untuk mendukung desain dan laporan sistem keamanan yang kritis. Tidak ada satupun definisi yang disetujui dan konsekuensinya, dan tidak satupun yang setuju metode pelaporan atau permodelannya.

Workload dapat diartikan sebagai total energi yang dihasilkan dari sebuah sistem, orang tertentu atau hewan yang melakukan suatu pekerjaan yang melebihi waktu. Sebagai contoh definisi yang digunakan oleh Hart dan Staveland (1988), *workload* merupakan hubungan jumlah kemampuan mental dalam memproses atau sumber daya lainnya dan jumlah yang diperlukan untuk suatu penugasan itu. Yang berarti pengertian beban kerja atau *workload* mengandung dua dimensi yaitu dimensi kuantitatif dan dimensi kualitatif, yaitu;

1. *Workload* merupakan total seluruh sumber daya yang digunakan dibandingkan dengan penugasan atau pekerjaan yang dibebankan dalam periode waktu tertentu (dimensi kuantitatif; jumlah pekerjaan dibanding sumber daya yang mengerjakan dalam waktu tertentu)
2. *Workload* merupakan persepsi pekerja terhadap pekerjaannya (kualitatif; bagaimana pekerja merespon suatu penugasan yang dikerjakannya, apakah pekerjaan menjadi membebannya atau terlalu ringan baginya).

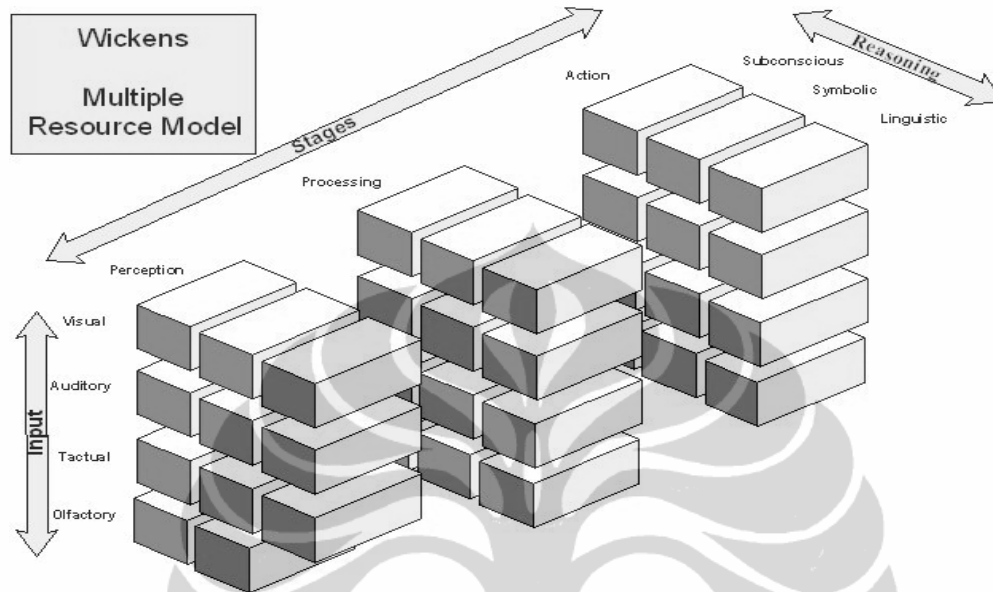
2.5.2 Teori Beban Kerja dan Model Beban Kerja (*Workload Theory and Workload Modelling*)

2.5.2.1 Teori Beban Kerja (*Workload Theory*)

2.5.2.1.1 Wicken's Multiple Resource Theory (MRT)

Teori *Workload Wickens* mengemukakan *Multiple Resource Theory (MRT) model* yang diilustrasikan sebagai berikut :

Gambar 2.1 Wicken's Multiple Resource Theory



Sumber : Wickens's Multiple Resource Theory in Workload Wikipedia

Dalam MRT terdiri dari 3 bagian yaitu 1. *input* terdiri atas *visual, auditory, factual, olfactory*. 2. *Stage*, terdiri dari; *perception, processing* dan *action*. 3. *Reasoning* terdiri dari *subconscious, symbolic, dan linguistic*.

Dalam teori *MRT* operator manusia tidak mempunyai satu sumber proses informasi yang dapat ditetapkan tetapi beberapa hal sumber daya yang berbeda dapat ditetapkan sekaligus secara simultan.

Wickens teori melihat kinerja sebagai sumber daya yang berbeda dalam jangka pendek dan mendeskripsikan manusia akan keterbatasan kemampuan untuk mempersepsikan informasi. Sumber daya *kognitif* terbatas sedangkan ketersediaan dan masalah-masalah permintaan yang terjadi ketika seseorang melakukan penugasan dua atau lebih membutuhkan sumber daya yang lebih banyak. Kelebihan beban kerja disebabkan oleh sebuah penugasan yang menggunakan sumber daya yang sama akan menyebabkan masalah-masalah dan kesalahan serta

penugasan yang pelan, begitu juga bila penugasan yang dilakukan bersamaan dengan permintaan pada komponen yang sama akan menghasilkan beban kerja yang berlebihan.

Hubungan beban kerja dan kinerja adalah kompleks, tidak selalu disebabkan oleh beban kerja yang meningkat kinerjanya turun, kinerja dapat dipengaruhi oleh beban kerja yang tinggi atau terlalu rendah (Nachreiner,1995). Beban kerja yang terlalu rendah dapat mengakibatkan kebosanan, kehilangan kepedulian situasi dan mengurangi kepekaan. *Workload* yang meningkat, kinerja tidak akan turun di saat operator mempunyai strategi untuk menangani tuntutan kerja.

Wikencs teori, mengizinkan untuk mempergunakan desain sistem guna memprediksi beban kerja disaat :

1. penugasan dapat dilakukan saat ini,
2. penugasan akan mencampuri yang lainnya,
3. meningkatnya kesulitan satu penugasan akan mengakibatkan kehilangan kinerja penugasan lainnya,

2.5.2.1.2 VCAP Theory

Menurut Mc Cranken and Aldrich (1984), seperti halnya Wikencs menggambarkan dalam pemrosesan tidak hanya satu sumber daya inti yang di gunakan akan tetapi beberapa sumber daya pemrosesan yaitu, *visual, cognitive auditory and psychomotor (VCAP)*.

Semua penugasan dapat di ringkas menjadi beberapa komponen :

1. Komponen *visual* dan *auditory* adalah komponen eksternal yang harus diperhatikan,
2. Komponen *kognitive* menggambarkan level pemrosesan informasi yang dibutuhkan,
3. Komponen *psychomotor* menggambarkan tindakan fisik yang diperlukan.

2.5.3 Model Analisis Pekerjaan/Beban Kerja (*Workload Modelling*)

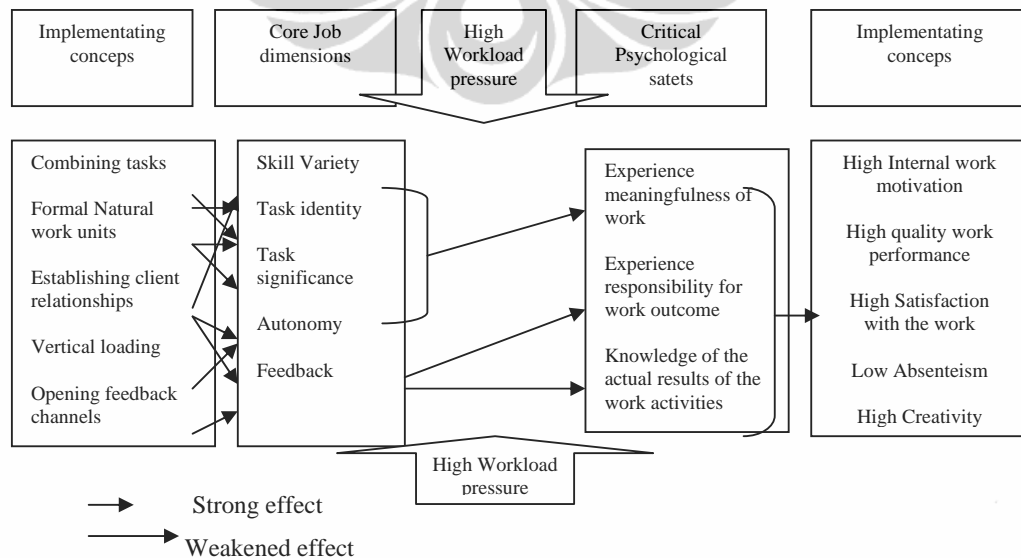
Workload modelling merupakan teknik analisa yang digunakan untuk mengukur dan memprediksi beban kerja. Tujuan utama dari pengukuran dan prediksi dari model ini adalah untuk mengetahui distribusi beban kerja, beban kerja yang dapat dikelola, dan menghindari kelebihan atau kekurangan beban pekerjaan.

2.5.4 Pendekatan Karakteristik Pekerjaan (*Job Characteristic Approach*) Untuk Mendesain Suatu Tindakan

Model karakteristik adalah hubungan karakteristik seseorang dalam merespon suatu pekerjaan. Respon terhadap pekerjaan meliputi *variabel-variabel* kepuasan, perputaran, ketidakhadiran dan kinerja. Motivasi pekerjaan itu = (jenis-jenis keahlian + identifikasi kegiatan + kegunaan kegiatan : 3 x *otonomi x feedback*).

Job Characteristics model sebagaimana dikemukakan Kimberly dan Andrew dalam jurnal *Enhancing Creativity Through “Mindless” Work: a Framawork of Workday Design* (2006;474) adalah sebagai berikut :

Gambar 2.2. *Job Characteristics Model*



Sumber : *Enhancing Creativity*; Kimberly, 2006;474 dan J. Richard Hackman

Tabel 2.1. Instrumen Penelitian dari *Job Characteristic Model*

Dimensi	Indikator
<p>1. <i>Skill Variety</i> :</p> <p>Derajat dimana suatu pekerjaan memerlukan berbagai jenis aktifitas yang berlainan dalam mengerjakan suatu pekerjaan, dengan menggunakan sejumlah keahlian dan bakat yang berbeda-beda.</p>	<p>1. Bermaknanya suatu pekerjaan :</p> <p>Derajat seseorang memandang pekerjaannya sebagai sesuatu yang berharga, bernilai dan sesuatu yang baik.</p> <p>2. Pengalaman dalam bertanggungjawab atas hasil pekerjaan :</p> <p>Derajat dimana perasaan seseorang secara personal bertanggungjawab dan mempertanggungjawabkan hasil pekerjaan</p> <p>3. Pengetahuan atas hasil nyata dari aktifitas pekerjaan yang dilakukan:</p> <p>Derajat dimana individu mengetahui dan memahami atas hasil pekerjaan yang dilakukannya.</p>
<p>2. <i>Task Identity</i> :</p> <p>Derajat dimana suatu pekerjaan membutuhkan penyelesaian yang menyeluruh dan diidentifikasi setiap jenis pekerjaan, yang berarti melakukan suatu pekerjaan dari awal sampai akhir dengan outcome/hasil baik yang dapat terlihat.</p>	
<p>3. <i>Task Significance</i> :</p> <p>Derajat dimana sebuah pekerjaan mempunyai pengaruh utama pada kehidupan atau pekerjaan orang lain, baik segera berpengaruh pada organisasi maupun pada lingkungan luar.</p>	
<p>4. <i>Autonomy</i> :</p> <p>Derajat dimana suatu pekerjaan memberikan kebebasan, kemerdekaan dan keleluasaan pada seseorang dalam jadwal waktu kerja dan pendiktean prosedur yang digunakan dalam bekerja.</p>	
<p>5. <i>Feedback</i> :</p> <p>Derajat dimana aktivitas pekerjaan yang dibutuhkan dengan hasil pekerjaan dapat langsung didapatkan dan informasinya jelas atas efektifitas kinerja seseorang.</p>	

Sumber : *Enhancing Creativity*; Kimberly, 2006;474 dan J. Richard Hackman

Menurut *Job Characteristics Model*, semua dimensi berpotensi memotivasi diri untuk bekerja, dimana bagian dari komponen itu harus tinggi yaitu: (a). dimensi bermaknanya sesuatu pekerjaan paling sedikit satu dari tiga dimensi yang tinggi, (b) dimensi pekerjaan yang mempunyai kebebasan tinggi, dan (c) dimensi pekerjaan yang mempunyai umpan balik tinggi.

Tingkat pengukuran kelima dimensi dalam memotivasi diri untuk bekerja dapat disajikan dalam *Motivating Potential Score (MPS)* sebagai berikut:

Rumus 2.1. *Motivating Potensial Score (MPS)*

$$\text{Motivating Potensial Score (MPS)} = \left(\frac{\text{Skill Variety} + \text{Task Identity} + \text{Task Significance}}{3} \right) \times \text{Autonomy} \times \text{Feedback}$$

Sumber : *Enhancing Creativity*; Kimberly, 2006;474 dan J. Richard Hackman

Tabel 2.2. Kriteria Skor MPS

Kriteria Skor MPS	
Skor	Interpretasi Skor
Angka 0 - 1	Sangat Lemah
Angka >1 - 8	Lemah
Angka >8 - 27	Cukup
Angka >27 - 64	Kuat
Angka >64 - 125	Sangat Kuat

Sumber : *Enhancing Creativity*; Kimberly, 2006;474 dan J. Richard Hackman

2.5.5 Desain Model Beban Kerja (*Design Workload Model*)

Pembuatan *design workload model* dimulai dengan pemahaman tentang kegiatan yang dimodelkan. Hal ini dengan menganalisis pekerjaan yang didefinisikan sebagai berikut :

- urutan kegiatan yang dilakukan orang-orang atau anggota tim
- informasi tentang waktu dan beban pekerjaan terkait dengan setiap kegiatan tersebut
- latar belakang skenario informasi

Setiap kegiatan harus dikategorikan ke tingkat yang mencukupi pada kegiatan yang realistis dan nilai beban pekerjaan secara mental untuk dapat diperkirakan dan dihitung dengan sumberdaya atau kombinasi sumberdaya yang dibutuhkan untuk setiap kegiatan; *visual*, pemeriksaan, penalaran, dan pikiran. Suatu nilai numerik dapat diukur untuk setiap bagian berdasarkan skala yang telah dikembangkan oleh McCracken dan Aldich. Kemudian nilai tersebut setiap jenis sumberdaya dimasukkan ke dalam *workload model*. Model tadi dijumlah menjadi rating beban kerja pada setiap sumberdaya dan dibandingkan dengan kegiatan

yang berjalan. Titik kritis dalam setiap kegiatan diidentifikasi. Terdapat beberapa pertanyaan yang dapat digunakan sebagai teknik pengukuran beban kerja yaitu;

- Apakah pekerja punya kapasitas ruang yang cukup untuk melakukan tambahan kegiatan
- Apakah pekerja punya kapasitas ruang yang cukup untuk menjangkau situasi yang darurat
- Dapatkah kegiatan atau peralatan dijadikan alternatif untuk meningkatkan jumlah kapasitas ruang
- Dapatkan kegiatan atau peralatan dijadikan alternatif peningkatan/penurunan jumlah beban kerja mental
- Bagaimana beban kerja dengan sistem yang baru dibandingkan dengan sistem lama

2.5.6 Analisis Pekerjaan/Beban Kerja (*Workload Analysis*)

Workload analysis menurut Moekiyat dalam Yanti (1985) adalah prosedur yang memberikan atau menghasilkan alat-alat pengukuran tenaga kerja yang menunjukkan jumlah-jumlah yang dipekerjakan untuk masing-masing jabatan. Menurut *National Institute of Health* (2001) mendefinisikan sebagai sebuah garis dasar deskriptif dari kebutuhan beban kerja oleh suatu disiplin dalam suatu organisasi. *Workload analysis* ini membantu organisasi untuk mengambil keputusan dalam hal alokasi sumber daya, prioritas komunikasi dan mengidentifikasi kemampuan dan pelatihan yang dibutuhkan oleh pekerja untuk menyelaraskan beban kerja (*workload*).

Workload analysis ini terdiri dari dua bagian. Bagian pertama adalah penentuan jumlah aktivitas kerja yang dibutuhkan dan yang akan diselesaikan pada satu tahun dan yang akan datang pada setiap unit organisasi. Yang kedua adalah penentuan jumlah waktu yang dibutuhkan dalam menyelesaikan aktivitas-aktivitas tersebut.

Workload model menurut *National Institute of Health* (2001) adalah;

Time data X number of work activities next year = Total Time Required

Untuk menentukan *staffing level* adalah :

Total Time Required (jam)/2.080 jam = *Workforce Required*

2.080 jam = total jam kerja setahun menurut *National Institute Health*

(URL:mmt.its.ac.id/library/wp.content/uploads/2008/12/41.moses.yanti.revisi.pdf)

2.5.7 Pembuatan Sebuah Model Beban Kerja

Pembuatan model kerja dimulai dengan memahami penugasan yang dimodelkan, hal ini dimulai dengan membuat definisi:

1. Urutan-urutan yang dilakukan oleh individu atau anggota dalam tim,
2. Informasi waktu dan beban kerja berkaitan dengan setiap penugasan,
3. Informasi latar belakang skenario

Setiap penugasan harus didefinisi pada tingkat *level* yang mencukupi untuk menilai beban kerja secara realistis secara mental dan fisik dan dihitung dimana sumber daya atau kombinasi sumber daya yang diperlukan pada setiap penugasan yakni *visual, auditory, kognitive* dan *psicomotor*.

Sebuah nilai numerik dapat dilaporkan atas dasar skala yang dikembangkan oleh Mc Cranken and Aldrich. Kemudian nilai numerik ini pada setiap tipe sumber daya dimasukkan pada *workload model*. Model adalah penjumlahan *rating* beban kerja pada setiap sumber daya dan dibandingkan dengan pekerjaan saat ini. Titik kritis (*critical point*) dalam penugasan kemudian identifikasi.

Model workload terakhir yang terkenal dikembangkan oleh K Tara Smith (2007). Model ini masih mengikuti *model Wicens, model Mc Cranken and Aldrich. Model Hopkins* untuk menghasilkan sebuah model yang tidak hanya memprediksi beban kerja untuk penugasan individual tetapi juga indikasi bagaimana beban kerja merubah pengalaman yang sudah ada dan tingkat pelatihan individual di luar konteks penugasan.

Teknik pelaporan beban kerja adalah tipe yang digunakan untuk menjawab pertanyaan Eisen, P.S dan Hendy K.C.

1. Apakah operator mempunyai kemampuan untuk mengerjakan penugasan yang dibutuhkan

2. Apakah operator mempunyai kemampuan untuk melakukan tambahan pekerjaan
3. Apakah operator mempunyai kemampuan menjangkau disaat kondisi mendesak
4. Apakah operator mempunyai kemampuan peralatan dijadikan alternatif untuk meningkatkan kapasitas
5. Apakah operator mempunyai kemampuan peralatan alternatif untuk meningkatkan atau menurunkan beban mental pekerjaan,
6. Bagaimana beban kerja pada sebuah sistem yang baru dibanding dengan sistem yang lama (URL: <http://en.wikipedia.org/wiki/workload>, hal 2)

2.5.8 Desain Kerja

- Pendekatan Mekanis atau Spesialisasi
Menurut Taylor pekerjaan yang kompleks harus dipecah ke dalam pekerjaan yang lebih sederhana yang mudah dipelajari dan dilakukan. Adam Smith (abad 18) menganjurkan pembagian kerja (*division of labor*) untuk meningkatkan produktifitas. Pendekatan mekanis meskipun mampu meningkatkan produktifitas, cenderung menjurus pada pekerjaan yang membosankan.
- Pendekatan Motivasional
Menurut J. Richard Hackman dan G.R Oldham bahwa dimensi yang pokok mencakup lima hal: variasi keterampilan, identitas tugas, arti atau pentingnya tugas, otonomi dan umpan balik.
Cara-cara meningkat kepuasan kerja:
 - a. Pemekaran Kerja, perputaran kerja karyawan diharapkan memperoleh situasi kerja/suasana baru yang dapat meningkatkan motivasi kerja
 - b. Pemerayaan kerja
 - c. Pengaturan jadwal kerja, alternatif pemberian motivasi kerja adalah dengan memberi fleksibilitas jadwal kerja (kerja yang dipadatkan dan kerja yang fleksibel)
- Pendekatan Biologi

Pendekatan biologi mencoba mendesain kerja dengan menggabungkan pertimbangan tubuh manusia, dengan tujuan menciptakan kerja yang seaman mungkin serta kelelahan kerja ditekan serendah mungkin (pendekatan ini disebut sebagai *ergonomik*)

- Pendekatan Motor

Dalam pendekatan ini, pekerjaan di desain tidak melebihi kemampuan mental pekerja.

2.6 Produktifitas (Wayne,1998: 134-136)

Para ahli umumnya sepakat bahwa konsep, teori dan pengukuran produktifitas masih belum ada kesamaan. Produktifitas relevansinya tergantung pada tujuan produktifitas itu dikembangkan seperti perbandingan individu-individu, kelompok-kelompok kerja, perusahaan atau posisi kompetitif suatu negara. Meskipun begitu, secara umum produktifitas adalah suatu pengukuran antara hasil/produk barang dan jasa dengan masukan/sumberdaya tenaga kerja, bahan baku dan peralatan. Yang berarti antara keluaran lebih besar dibandingkan dengan masukan.

Terdapat dua cara melihat makna kualitas pekerjaan (*quality work life/QWL*). Cara yang pertama adalah berkenaan dengan kondisi objektif organisasi dan prakteknya (seperti kebijakan promosi, pengawasan yang demokratis, dan kondisi kerja yang aman). Cara lainnya untuk melihat *QWL* adalah melihat persepsi karyawan di mana dia aman, relatif puas, dapat berkembang, dan dapat berkembang sebagai layaknya manusia. Hal ini berhubungan dengan tingkat kebutuhan manusia diakomodir.

2.7 Efektifitas

Pengukuran tentang efektifitas dilakukan dengan melihat sejauh mana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasarannya. Dalam tesis ini pengukuran efektifitas implementasi kebijakan pemeriksaan dilakukan dengan menghitung tingkat pencapaian pemeriksa dalam melakukan pemeriksa dibanding dengan standar prestasi yang ditetapkan dalam

kebijakan pemeriksaan. Terdapat beberapa model untuk melihat efektifitas organisasi yaitu model tujuan rasional, model hubungan manusia, model sistem terbuka dan model internal (Priyatno, 27).

2.8 Model Analisis

2.8.1 Instrumen dan Variabel Penelitian :

Instrumen dan variabel penelitian ini didasarkan pada dua hal yang akan diteliti yaitu instrumen tentang administrasi perpajakan dan instrumen pekerjaan fungsional pemeriksa pajak (beban kerja)

2.8.1.1 Instrumen dan Variabel Penelitian tentang Administrasi Perpajakan

Instrumen tentang administrasi perpajakan yang baik sebagaimana dikatakan Mansyuri dalam Safri (Pengantar Perpajakan; 2003:106) meliputi instrumen:

1. Organisasi Direktorat Jenderal Pajak
2. Sumberdaya Manusia Direktorat Jenderal Pajak, dan
3. Sistem perpajakan termasuk prosedur perpajakan (kebijakan perpajakannya)

Indikator Organisasi Direktorat Jenderal Pajak untuk menentukan bagaimana kebijakan organisasi DJP menurut persepsi para fungsional pemeriksa pajak. Indikator sumberdaya manusia menentukan bagaimana kebijakan sumberdaya manusia DJP menurut persepsi para fungsional pemeriksa. Indikator sistem perpajakan menentukan bagaimana persepsi fungsional pemeriksa terhadap kebijakan sistem dan prosedur kerjanya.

Tabel 2.3. Instrumen Penelitian dari Variabel Administrasi Perpajakan

Dimensi	Indikator
1. Organisasi Strategi kebijakan organisasi dalam rangka pemeriksaan pajak; Work (SOP, job discription), Teknologi, Struktur, Tugas, Wewenang dan Tanggungjawab, Tujuan Organisasi	Bagaimana kebijakan DJP terkait dengan organisasi dalam rangka pemeriksaan pajak

(sambungan)

Dimensi	Indikator
2. Sumberdaya Manusia Kuantitas, Kualitas, Distribusi SDM	Bagaimana kebijakan DJP baik dari sisi kualitas maupun kuantitas SDM yang ada mampu melakukan pemeriksaan pajak untuk menguji WP dalam kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakannya
3. Sistem dan Prosedur Sistem, Pedoman dan Prosedur Kerja (SOP) yang dilakukan DJP dalam rangka pemeriksaan pajak; Volume, Variasi, Kompleksitas	Bagaimana kebijakan DJP yang berkaitan dengan sistem dan prosedur operasional pemeriksaan pajak

Sumber : Mansyuri dalam Safri Nurmantu (2005:106)

2.8.1.2 Instrumen dan Variabel Penelitian tentang Beban Kerja Fungsional Pemeriksa Pajak

Instrumen tentang pekerjaan fungsional pemeriksa pajak dilakukan dengan melakukan dua hal yaitu:

1. Menghitung beban kerja fungsional pemeriksa pajak secara kuantitatif berdasarkan data sekunder dari kantor-kantor pelayanan pajak
2. Melakukan penelitian tentang persepsi fungsional pemeriksa pajak tentang pekerjaannya dengan menggunakan pendekatan *job characteristics model* menurut Hackman dan Oldham (1976)

Instrumen tentang perhitungan beban kerja fungsional pajak secara kuantitatif dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Melakukan pengumpulan informasi dan data tentang hal-hal yang berkaitan pekerjaan fungsional pemeriksa pajak
2. Membuat analisis beban kerja (*workload analysis*) dengan tahapan sbb:
 - a. Menentukan jumlah waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan dalam setahun yaitu formula :

Jumlah waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan setahun = jumlah pekerjaan X jangka waktu penyelesaian setiap pekerjaan
 - a. Menentukan rata-rata waktu seseorang bekerja dalam satu tahun.

Dalam hal ini digunakan total jam kerja setahun yang dijadikan

panduan "National Institute of Health" (Moses:2) yaitu sebesar 2.080 jam

- b. Menentukan jangka waktu yang dibutuhkan seharusnya untuk mengerjakan suatu pekerjaan apabila dikerjakan oleh satu orang pekerja. Formulasnya;
Hasil angka a dibagi dengan angka b
- c. Menentukan rata-rata jangka waktu yang dibutuhkan seorang pemeriksa untuk menyelesaikan pekerjaan dalam setahun. Formulasnya;
Huruf c dibagi dengan jumlah pekerja
- d. Menghitung rata-rata waktu standar sesuai dengan SE-04/PJ.4/2007, yaitu; waktu standar menurut *National Institute of Health* dibagi standar prestasi menurut SE-04/PJ.4/2007
- e. Menghitung rata-rata jumlah pekerjaan yang diselesaikan setiap pemeriksa dalam satu tahun, dengan formula:
Hasil huruf d dibagi dengan huruf e
- f. Membandingkan prestasi pemeriksa dengan standar pemeriksaan sesuai dengan SE-04/PJ.4/2007, yaitu dengan membandingkan huruf f dengan standar penyelesaian pemeriksaan menurut SE-04/PJ.4/2007 atau hasil huruf f dibagi 8
- g. Menyimpulkan atas kinerja fungsional pemeriksa pajak terlalu tinggi atau terlalu rendah berdasarkan teori beban kerja.

Instrumen penilaian persepsi fungsional pemeriksa pajak tentang beban kerja dilakukan dengan dimensi dan indikator mengikuti penelitian Hackman dan Oldham, 1975 sebagaimana tersaji dalam tabel 2.4.

Tabel 2.4. Instrumen Penelitian dari Variabel Beban Kerja (Hackman, 1975)

Dimensi	Indikator
<p>1. <i>Skill Variety</i> :</p> <p>Derajat dimana suatu pekerjaan memerlukan berbagai jenis aktifitas yang berlainan dalam mengerjakan suatu pekerjaan, dengan menggunakan sejumlah keahlian dan bakat yang berbeda-beda.</p>	<p>1. Bermaknanya suatu pekerjaan :</p> <p>Derajat seseorang memandang pekerjaannya sebagai sesuatu yang berharga, bernilai dan sesuatu yang baik.</p> <p>2. Pengalaman dalam bertanggungjawab atas hasil pekerjaan :</p> <p>Derajat dimana perasaan seseorang secara personal bertanggungjawab dan mempertanggungjawabkan hasil pekerjaan</p> <p>3. Pengetahuan atas hasil nyata dari aktifitas pekerjaan yang dilakukan:</p> <p>Derajat dimana individu mengetahui dan memahami atas hasil pekerjaan yang dilakukannya.</p>
<p>2. <i>Task Identity</i> :</p> <p>Derajat dimana suatu pekerjaan membutuhkan penyelesaian yang menyeluruh dan dapat diidentifikasi setiap jenis pekerjaan, yang berarti melakukan suatu pekerjaan dari awal sampai akhir dengan outcome/hasil baik yang dapat terlihat.</p>	
<p>3. <i>Task Significance</i> :</p> <p>Derajat dimana sebuah pekerjaan mempunyai pengaruh utama pada kehidupan atau pekerjaan orang lain, baik segera berpengaruh pada organisasi maupun pada lingkungan luar.</p>	
<p>4. <i>Autonomy</i> :</p> <p>Derajat dimana suatu pekerjaan memberikan kebebasan, kemerdekaan dan keleluasaan pada seseorang dalam jadwal waktu kerja dan pendiktean prosedur yang digunakan dalam bekerja.</p>	
<p>5. <i>Feedback</i> :</p> <p>Derajat dimana aktivitas pekerjaan yang dibutuhkan dengan hasil pekerjaan dapat langsung didapatkan dan informasinya jelas atas efektifitas kinerja seseorang.</p>	

Sumber : *Job Analysis Model*; Hackman 1975