

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Definisi *Good Governance*

*Good governance* jika dikupas lebih lanjut, maka menurut UNDP (<http://www.scribd.com/doc/4606676/Good-Governance>) arti *good* dalam *good governance* mengandung pengertian nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat, kemandirian, berdayaguna dan berhasilguna dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai suatu tujuan, serta aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Menurut Daniri (2006) secara harfiah, *governance* kerap diterjemahkan sebagai “pengaturan”. Adapun dalam konteks *good governance*, *governance* sering juga disebut “tata pamong”, atau penadbiran – yang terakhir ini, bagi orang awam masih terdengar janggal di telinga. Karena istilah itu berasal dari kata Melayu.

Alijoyo (2004) menyebutkan *governance* dalam arti sempit pada dasarnya berbicara tentang dua aspek yakni, *governance structure* atau *board structure* dan *governance process* atau *governance mechanism* pada suatu perusahaan. *Governance structure* adalah struktur hubungan pertanggungjawaban dan pembagian peran diantara berbagai organ utama perusahaan yakni Pemilik/Pemegang Saham, Pengawas/Komisaris, dan Pengelola/Direksi/Manajemen. Sedangkan *governance process* membicarakan tentang mekanisme kerja dan interaksi aktual di antara organ-organ tersebut. Meskipun pada dasarnya *governance process* dipengaruhi oleh *governance structure*, mekanisme kerja dan interaksi aktual diantara organ-organ korporasi dapat berjalan menyimpang dari struktur yang ada.

Turnbull (1997) seperti yang dikutip oleh Syakhroza mendefinisikan *governance* dari berbagai macam disiplin ilmu misalnya hukum, psikologi, ekonomi, manajemen, keuangan, akuntansi, filsafat bahkan dalam disiplin ilmu agama. Oleh

karena itu seringkali kita melihat beberapa pakar mendefinisikan *governance* secara eksplisit berbeda. Turnbull mendefinisikan *governance* sebagai berikut:

*“Governance describes all the the influences affecting the institutional processes including those for appointing the controllers and/or regulators, involved in organizing the production and sale of goods and services.”*

Turnbull lebih menekankan bagaimana melakukan tata kelola dalam sebuah organisasi dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi kepada proses organisasi dalam rangka menghasilkan dan menjual barang atau jasa. Disamping itu, Turnbull juga berpendapat bahwa penunjukkan *controllers* dan *regulators* merupakan juga substansi penting dalam membangun *good governance*.

Sementara itu, OECD (*Organizational for Economic Corporation and Development*) mendefinisikan *good governance* sebagai berikut :

*“Governance is the systems by which organizations is directed and controlled. The Good Governance structure specifies the distribution of the right and responsibilities among different participants in the organization, such as the board, managers, shareholders, society, and the other stakeholders, and spells out the rules and procedures for making decisions on organization affairs. By doing this, it also provides this structure through which the organization objectives are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance.”*

Definisi *governance* menurut OECD ini adalah melihat *governance* sebagai suatu sistem dimana sebuah perusahaan atau entitas bisnis diarahkan dan diawasi, pengertian ini konsisten dengan Turnbull dimana keduanya fokus kepada bagaimana organisasi itu bisa berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Jubaedah (2007), mengutip dari Cadbury (Stijn Claessens : 2003) menyatakan bahwa *governance* berhubungan erat dengan upaya untuk mempertahankan keseimbangan antara tujuan ekonomi dengan sosial dan antara tujuan individual dengan tujuan secara bersama dari suatu perusahaan atau entitas usaha.

Sedangkan menurut FCGI (*Forum for Corporate Governance in Indonesia*) *good governance* didefinisikan sebagai seperangkat peraturan yang menetapkan hubungan antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya sehubungan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain sistem yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan.

Menurut UNDP (<http://www.scribd.com/doc/4606676/Good-Governance>), tentang definisi *good governance* adalah sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara Negara, sektor swasta dan masyarakat, dalam prinsip-prinsip; partisipasi, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsesus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggungjawab serta visi strategik. *Good governance* dimaknai sebagai praktek penerapan kewenangan penerapan pengelolaan berbagai urusan penyelenggaraan negara secara politik, ekonomi dan administratif di semua tingkatan. Ada tiga pilar *good governance* yang penting, yaitu :

1. *Economic governance* atau kesejahteraan rakyat
2. *Political governance* atau proses pengambilan keputusan
3. *Administrative governance* atau tata laksana pelaksanaan kebijakan

Jika dikaitkan dengan tata kelola Pemerintahan maka *good governance* adalah suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat sehingga terjadi penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif sesuai dengan cita-cita terbentuknya suatu masyarakat yang makmur, sejahtera dan mandiri.

## 2.2 Prinsip *Good Governance*

Setiap perusahaan atau entitas usaha harus memastikan bahwa prinsip *good governance* diterapkan pada setiap aspek bisnis dan di semua jajaran. Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG) memaparkan prinsip-prinsip *good governance* yaitu transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi serta kesetaraan dan kewajaran diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan dengan tetap memperhatikan pemangku kepentingan. Berikut adalah penjelasan dari masing-masing prinsip tersebut :

### 1. **Transparansi (*Transparency*)**

Untuk menjaga obyektivitas dalam menjalankan bisnis, perusahaan atau entitas usaha harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan. Perusahaan harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya masalah yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya. Pedoman pokok dalam pelaksanaan prinsip Transparansi ini adalah sebagai berikut :

- Perusahaan harus menyediakan informasi secara tepat waktu, memadai, jelas, akurat dan dapat diperbandingkan serta mudah diakses oleh pemangku kepentingan sesuai dengan haknya.
- Informasi yang harus diungkapkan meliputi, tetapi tidak terbatas pada, visi, misi, sasaran usaha dan strategi perusahaan, kondisi keuangan, susunan dan kompensasi pengurus, sistem manajemen risiko, sistem pengawasan dan pengendalian internal, sistem dan pelaksanaan *good governance* serta tingkat kepatuhannya, dan kejadian penting yang dapat mempengaruhi kondisi perusahaan.
- Prinsip keterbukaan yang dianut oleh perusahaan tidak mengurangi kewajiban untuk memenuhi ketentuan kerahasiaan perusahaan sesuai

dengan peraturan perundang-undangan, rahasia jabatan, dan hak-hak pribadi.

- Kebijakan perusahaan harus tertulis dan secara proporsional dikomunikasikan kepada pemangku kepentingan.

## 2. Akuntabilitas (*Accountability*)

Perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar. Untuk itu perusahaan harus dikelola secara benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lain. Akuntabilitas merupakan prasyarat yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan. Pedoman pokok dalam pelaksanaan prinsip Akuntabilitas ini adalah sebagai berikut :

- Perusahaan harus menetapkan rincian tugas dan tanggung jawab masing-masing organ perusahaan dan semua karyawan secara jelas dan selaras dengan visi, misi, sasaran usaha dan strategi perusahaan.
- Perusahaan harus meyakini bahwa semua organ perusahaan dan semua karyawan mempunyai kompetensi sesuai dengan tugas, tanggung jawab, dan perannya dalam pelaksanaan *Good Governance*.
- Perusahaan harus memastikan adanya sistem pengendalian internal yang efektif dalam pengelolaan perusahaan.
- Perusahaan harus memiliki ukuran kinerja untuk semua jajaran perusahaan yang konsisten dengan nilai-nilai perusahaan, sasaran utama dan strategi perusahaan, serta memiliki sistem penghargaan dan sanksi (*reward and punishment system*).
- Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, setiap organ perusahaan dan semua karyawan harus berpegang pada etika bisnis dan pedoman perilaku (*code of conduct*) yang telah disepakati.

### 3. **Responsibilitas (*Responsibility*)**

Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen*. Pedoman pokok dalam pelaksanaan prinsip Responsibilitas ini adalah sebagai berikut :

- Organ perusahaan harus berpegang pada prinsip kehati-hatian dan memastikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, anggaran dasar dan peraturan perusahaan (*by-laws*).
- Perusahaan harus melaksanakan tanggung jawab sosial dengan antara lain peduli terhadap masyarakat dan kelestarian lingkungan terutama di sekitar perusahaan dengan membuat perencanaan dan pelaksanaan yang memadai.

### 4. **Independensi (*Independency*)**

Untuk melancarkan pelaksanaan asas *good governance*, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain. Pedoman pokok dalam pelaksanaan prinsip Independensi ini adalah sebagai berikut:

- Masing-masing organ perusahaan harus menghindari terjadinya dominasi oleh pihak manapun, tidak terpengaruh oleh kepentingan tertentu, bebas dari benturan kepentingan dan dari segala pengaruh atau tekanan, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan secara obyektif.
- Masing-masing organ perusahaan harus melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan, tidak saling mendominasi dan atau melempar tanggung jawab antara satu dengan yang lain sehingga terwujud sistem pengendalian internal yang efektif.

## 5. Kesetaraan dan Kewajaran (*Fairness*)

Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan bersama berdasarkan asas kesetaraan dan kewajaran. Pedoman pokok dalam pelaksanaan prinsip Kesetaraan dan Kewajaran ini adalah sebagai berikut :

- Perusahaan harus memberikan kesempatan kepada pemangku kepentingan untuk memberikan masukan dan menyampaikan pendapat bagi kepentingan perusahaan serta membuka akses terhadap informasi sesuai dengan prinsip transparansi dalam lingkup kedudukan masing-masing.
- Perusahaan harus memberikan perlakuan yang setara dan wajar kepada pemangku kepentingan sesuai dengan manfaat dan kontribusi yang diberikan kepada perusahaan.
- Perusahaan harus memberikan kesempatan yang sama dalam penerimaan karyawan, berkarir dan melaksanakan tugasnya secara profesional tanpa membedakan suku, agama, ras, jender, dan kondisi fisik.

Sedangkan menurut OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*), menyebutkan ada empat unsur penting dalam *good governance*, yaitu:

### 1. *Fairness* (Keadilan).

Prinsip Keadilan dapat diartikan sebagai perlakuan yang sama terhadap para pemegang saham, terutama untuk menjamin perlindungan hak-hak para pemegang saham, termasuk hak-hak pemegang saham minoritas dan para pemegang saham asing, serta menjamin terlaksananya komitmen dengan para investor.

*Good governance* dimaksudkan untuk mengatasi masalah yang timbul dari adanya perbedaan kepentingan antara pemegang saham sebagai *principal*, dengan manajemen sebagai agen.

**2. *Transparency* (Transparansi).**

Prinsip dasar transparansi menunjukkan tindakan perusahaan untuk dapat memberikan informasi yang dibutuhkan oleh seluruh *Stakeholders*. Prinsip ini diwujudkan antara lain dengan mewajibkan adanya suatu informasi yang terbuka, tepat waktu, serta jelas, dan dapat diperbandingkan yang menyangkut keadaan keuangan, pengelolaan perusahaan, dan kepemilikan perusahaan.

**3. *Accountability* (Akuntabilitas).**

Prinsip dasar Akuntabilitas menekankan kepada pentingnya penciptaan sistem pengawasan yang efektif berdasarkan pembagian kekuasaan antara Dewan Komisaris, Direksi dan Pemegang Saham yang meliputi monitoring, evaluasi dan pengendalian terhadap manajemen untuk meyakinkan bahwa manajemen bertindak sesuai dengan kepentingan pemegang saham dan pihak yang berkepentingan lainnya.

Prinsip Akuntabilitas juga menjelaskan peran dan tanggung jawab, serta mendukung usaha untuk menjamin penyeimbangan kepentingan manajemen dan pemegang saham, sebagaimana yang diawasi oleh Dewan Komisaris.

**4. *Responsibility* (Pertanggungjawaban).**

Prinsip *Responsibility* diartikan sebagai tanggung jawab perusahaan untuk memastikan dipatuhinya peraturan serta ketentuan yang berlaku sebagai cerminan dipatuhinya nilai-nilai sosial.

Sedangkan menurut Azizy (2007 :29) senada dengan solihin ([www.dadangsolihin.com](http://www.dadangsolihin.com)) terdapat empat belas nilai yang menjadi prinsip tata pemerintahan yang baik, yaitu :

**1. Wawasan ke Depan (*Vision*)**

Dalam melaksanakan kegiatannya, Pemerintah harus memiliki visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan menjaga kepastian hukum, adanya kejelasan setiap tujuan kebijakan dan program, serta adanya dukungan dari pelaku untuk mewujudkan visi.

**2. Keterbukaan dan Transparansi (*Openness and Transparency*)**

Untuk melancarkan pelaksanaan *good governance*, Pemerintah harus memastikan bahwa tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik, serta adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh, dan tepat waktu.

**3. Partisipasi Masyarakat (*Participation*)**

Prinsip ini menunjukkan adanya pemahaman penyelenggara negara tentang proses/metode partisipatif serta adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas konsensus bersama.

**4. Tanggung Jawab (*Accountability*)**

Dalam melaksanakan kegiatannya, Pemerintah harus memastikan adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan serta adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan.

**5. Supremasi Hukum (*Rule of Law*)**

Untuk melancarkan pelaksanaan *good governance*, Pemerintah harus menjamin adanya kepastian dan penegakan hukum, adanya penindakan terhadap setiap pelanggar hukum, serta adanya pemahaman mengenai pentingnya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan.

**6. Demokrasi (*Democracy*)**

Prinsip ini menunjukkan adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berorganisasi, serta adanya kesempatan yang sama bagi anggota masyarakat

untuk memilih dan membangun konsensus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik.

**7. Profesionalisme dan Kompetensi (*Professionalism and Competency*)**

Dalam melaksanakan kegiatannya, Pemerintah harus berkinerja tinggi, taat asas, kreatif dan inovatif, serta memiliki kualifikasi di bidangnya.

**8. Daya Tanggap (*Responsiveness*)**

Prinsip ini menunjukkan bahwa dalam penerapan *good governance*, Pemerintah harus menyediakan layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh masyarakat, serta adanya tindak lanjut yang cepat dari laporan dan pengaduan.

**9. Keefisienan dan Keefektifan (*Efficiency and Effectiveness*)**

Dalam melaksanakan kegiatannya, Pemerintah harus menjamin terlaksananya administrasi penyelenggaraan negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumberdaya yang optimal, adanya perbaikan berkelanjutan, dan berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi/unit kerja.

**10. Desentralisasi (*Decentralization*)**

Untuk melancarkan pelaksanaan *good governance*, Pemerintah harus menjamin adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan.

**11. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*Private and Civil Society Partnership*)**

Prinsip ini menunjukkan bahwa dengan penerapan *good governance* maka akan adanya pemahaman aparat pemerintah tentang pola-pola kemitraan, adanya lingkungan yang kondusif bagi masyarakat kurang mampu (*powerless*) untuk berkarya, terbukanya kesempatan bagi masyarakat/dunia usaha swasta untuk turut berperan dalam penyediaan pelayanan umum, serta

adanya pemberdayaan institusi ekonomi lokal/usaha mikro, kecil, dan menengah

**12. Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*Commitment to Reduce Inequality*)**

Prinsip ini menunjukkan adanya langkah-langkah atau kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang kurang mampu (subsidi silang, *affirmative action*, dsb), tersedianya layanan-layanan/fasilitas-fasilitas khusus bagi masyarakat tidak mampu, adanya kesetaraan dan keadilan gender, dan adanya pemberdayaan kawasan tertinggal.

**13. Komitmen pada Perlindungan Lingkungan Hidup (*Commitment to Environmental Protection*)**

Prinsip ini menjelaskan adanya keseimbangan antara pemanfaatan sumber daya alam dan perlindungan/konservasinya, penegakan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, rendahnya tingkat pencemaran dan kerusakan lingkungan, dan rendahnya tingkat pelanggaran perusakan lingkungan.

**14. Komitmen pada Pasar yang *fair* (*Commitment to Fair Market*)**

Untuk melancarkan pelaksanaan *good governance*, Pemerintah harus memastikan tidak adanya praktek monopoli, berkembangnya ekonomi masyarakat, dan terjaminnya iklim kompetisi yang sehat.

Menurut Hartnett (*Tax and Corporate Governance* : 2008) tantangan terbesar dari semuanya bagi aparat pajak adalah di mana budaya perubahan untuk melengkapi staf dengan berbagai keterampilan, kompetensi dan dukungan yang diperlukan untuk memahami berbagai macam jenis bisnis dan percaya diri untuk menangani masalah-masalah kompleks yang relevan, dikombinasikan dengan keterampilan dalam menerapkan teknik manajemen risiko, ini semua adalah prioritas utama yang harus dijalankan bagi seluruh aparat perpajakan dalam rangka pelaksanaan *good governance*.

Dari keseluruhan pelaksanaan *good governance*, para aparatur pajak dalam pelaksanaan tugasnya dituntut untuk:

- Adanya ketegasan sikap pada setiap ketidakpatuhan yang terjadi,
- Konsisten dalam tindakan mereka,
- Terus-menerus menghasilkan panduan yang baik dengan adanya inisiatif baru dan akses yang mudah terhadap informasi yang dibutuhkan,
- Adanya kejelasan peran, tanggung jawab dan akuntabilitas,
- Menyediakan keterbukaan dan lebih siap untuk bekerja untuk menyelesaikan masalah,
- Memberikan respon cepat yang mengarah ke penyelesaian masalah dengan lebih cepat, dan
- Adanya penilaian risiko.

### **2.3 Tujuan Penerapan *Good Governance***

Secara sederhana FCGI (*Forum for Corporate Governance in Indonesia*) menyatakan bahwa tujuan dari *good governance* adalah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan. Forum ini menegaskan bahwa penerapan dari *good governance* bertujuan untuk memastikan bahwa sasaran perusahaan yang ditetapkan telah tercapai dan aset perusahaan terjaga dengan baik. Tujuan lainnya adalah agar perusahaan dapat menjalankan praktik-praktik usaha yang sehat, kegiatan yang transparan dan terjaganya keseimbangan antara upaya pencapaian tujuan ekonomi dengan tujuan sosial-ekonomi perusahaan (Jubaedah: 2007).

*Good governance* lebih menekankan kepada proses, sistem, prosedur, peraturan yang formal ataupun informal yang menata suatu organisasi dimana aturan main yang ada harus diterapkan dan ditaati. Selain itu *good governance* lebih diarahkan kepada peningkatan efisiensi dan efektifitas dalam hal pemakaian sumber daya organisasi yang sejalan dengan tujuan organisasi.

Menurut Khairandy (2007) manajemen tidak cukup hanya memastikan bahwa proses pengelolaan manajemen berjalan dengan efisien. Diperlukan instrumen baru, yaitu *good governance* untuk memastikan bahwa manajemen berjalan dengan baik. Dalam penerapan *good governance* ini ada dua hal yang ditekankan dalam konsep ini yaitu, pertama, pentingnya hak untuk memperoleh informasi dengan benar (akurat) dan tepat pada waktunya. Kemudian yang kedua yaitu kewajiban perusahaan untuk melakukan pengungkapan (*disclosure*) secara akurat, tepat waktu, dan transparan terhadap semua informasi kinerja perusahaan, kepemilikan, dan *stakeholder*.

Menurut Daniri (2006), mengutip dari Tri Gunarsih (2003) *good governance* memberikan manfaat dalam meningkatkan kinerja perusahaan melalui supervisi atau pemantauan kinerja manajemen dan adanya akuntabilitas manajemen terhadap pemangku kepentingan lainnya, berdasarkan kerangka aturan dan peraturan yang berlaku.

Dengan menerapkan *good governance* suatu entitas diharapkan dapat:

1. Meningkatkan efektifitas dan efisiensi suatu entitas dalam usahanya mencapai tujuan entitas tersebut.
2. Meningkatkan nilai suatu entitas sekaligus dapat meningkatkan citra entitas tersebut kepada publik luas dalam jangka panjang.
3. Melindungi hak dan kewajiban dari para *stakeholders*.
4. Memberikan kerangka acuan yang memungkinkan pengawasan dapat berjalan secara efektif sehingga tercipta mekanisme *checks and balances* di suatu entitas.

Menurut Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, tujuan dari *good governance* adalah :

1. Birokrasi yang bersih, adalah birokrasi yang sistem dan aparaturnya bekerja atas dasar aturan dan koridor nilai-nilai yang dapat mencegah timbulnya

berbagai tindak penyimpangan dan perbuatan tercela seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

2. Birokrasi yang efisien, efektif dan produktif, adalah birokrasi yang mampu memberikan dampak kerja positif (manfaat) kepada masyarakat dan mampu menjalankan tugas dengan tepat, cermat, berdayaguna dan tepat guna (hemat waktu, tenaga, dan biaya).
3. Birokrasi yang transparan, adalah birokrasi yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
4. Birokrasi yang melayani masyarakat, adalah birokrasi yang tidak minta dilayani masyarakat, tetapi birokrasi yang memberikan pelayanan prima kepada publik.
5. Birokrasi yang akuntabel, adalah birokrasi yang bertanggungjawab atas setiap proses dan kinerja atau hasil akhir dari program maupun kegiatan, sehubungan dengan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan untuk mencapai tujuan.

*Good governance* berorientasi kepada suatu proses, sistem, prosedur dan peraturan yang membuat suatu entitas bertindak dengan suatu kerangka atau panduan dalam rangka untuk mencapai tujuannya dengan meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam penciptaan kesinambungan antara tujuan ekonomis dan tujuan sosial, selain itu *good governance* dapat mengusahakan keseimbangan antara berbagai kepentingan yang dapat memberi keuntungan bagi suatu entitas secara keseluruhan.

#### **2.4 Definisi Pajak**

Pajak mungkin dimata bagi para Wajib Pajak baik bagi perseorangan ataupun badan adalah sebagai sesuatu hal yang tidak mengenakan, karena banyak pihak

hanya melihat pajak sebagai pengurang atas penghasilannya. Oleh karena itu banyak Wajib Pajak yang berusaha untuk menghindari diri dari pajak. Lain halnya pajak bagi Aparat Pajak atau dalam hal ini adalah Pemerintah, mereka tentu akan selalu berusaha semaksimal mungkin untuk menarik pajak sebesar-besarnya untuk membiayai program-program pemerintah baik yang telah dijalankan atau yang akan dijalankan di kemudian hari. Akibat adanya perbedaan kontras inilah pajak merupakan sesuatu yang tidak pernah ada habisnya dibicarakan oleh siapapun, sehingga banyak para ahli yang berusaha mendefinisikan arti dari pajak.

Pajak menurut Pasal 1 Undang-undang No.28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang No. 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan adalah :

*"Kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang Undang, dengan tidak mendapat timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."*

Menurut Adriani (1991), seperti yang dijelaskan oleh Waluyo (2008) pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas Negara yang menyelenggarakan pemerintahan.

Menurut Seligman sebagaimana dikutip oleh Waluyo (2008) pajak adalah kontribusi seseorang yang ditujukan kepada Negara tanpa adanya manfaat yang ditujukan secara khusus kepada seseorang, bahwa manfaat pajak ditujukan kepada masyarakat.

Menurut Feldmann sebagaimana dikutip oleh Waluyo (2008) pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada pengusaha (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum), tanpa adanya kontraprestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum.

Menurut Smeets sebagaimana dikutip oleh Waluyo (2008) pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum dan yang dapat dipaksakannya, tanpa adanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual, dimaksudkan untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Sedangkan Menurut Mardiasmo (2006) pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Dari definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa pajak memiliki unsur-unsur :

1. Iuran dari rakyat kepada Negara.
2. Pajak dipungut berdasarkan undang-undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya dapat dipaksakan.
3. Tidak adanya jasa timbal balik atau kontraprestasi dari Negara yang secara langsung dapat ditunjuk.
4. Pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

## **2.5 Fungsi Pajak**

### **1. Fungsi Budgetair**

Menurut Waluyo (2008), fungsi budgetair atau yang sering juga disebut sebagai fungsi penerimaan, merupakan fungsi utama pajak yaitu pajak digunakan sebagai sumber dana yang diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Sebagai contoh : dimasukkannya pajak dalam APBN sebagai penerimaan dalam negeri.

## 2. Fungsi Regulerend

Menurut Waluyo (2008) yang senada dengan Mardiasmo (2006), fungsi regulerend atau yang sering disebut dengan fungsi mengatur, merupakan fungsi lain dari pajak selain sebagai sumber penerimaan, yaitu pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi. Sebagai contoh :

1. pajak yang tinggi dikenakan terhadap minuman keras untuk mengurangi konsumsi minuman keras.
2. Pajak yang tinggi dikenakan terhadap barang-barang mewah untuk mengurangi gaya hidup yang konsumtif.
3. Tarif pajak untuk ekspor sebesar 0%, adalah untuk mendorong ekspor produk Indonesia di pasaran dunia.

### 2.6 Prinsip Pajak

Untuk mencapai tujuan pemungutan pajak perlu memegang teguh pada asas-asas pemungutan dalam memilih alternatif pemungutannya. Sehingga terdapat keserasian pemungutan pajak dengan tujuan dan asas yang masih diperlukan lagi yaitu pemahaman atas perlakuan pajak tertentu. Menurut Smith seperti yang dijelaskan oleh Waluyo (2008) pemungutan pajak hendaknya didasarkan pada asas-asas berikut ini :

#### 1. *Equality*

Pemungutan pajak harus bersifat adil dan merata, yaitu pajak dikenakan kepada orang pribadi yang harus sebanding dengan kemampuan membayar pajak atau *ability to pay* dan sesuai dengan manfaat yang diterima. Kata adil disini dimaksudkan bahwa setiap Wajib Pajak menyumbangkan uang untuk pengeluaran pemerintah sebanding dengan kepentingannya dan manfaat yang diminta.

2. *Certainty*

Penetapan pajak itu tidak ditentukan sewenang-wenang. Menurut Smith kepastian hukum lebih penting dari keadilan, artinya tanpa kepastian hukum pelaksanaan pemungutan pajak yang disusun dengan suatu sistem yang berdasarkan asas keadilan pelaksanaannya bias tidak selalu berjalan dengan adil. Oleh karena itu, Wajib Pajak harus mengetahui secara jelas dan pasti besarnya pajak yang terutang, kapan harus dibayar, seraf batas waktu pembayaran.

3. *Convenience*

Kapan Wajib Pajak itu harus membayar pajak sebaiknya sesuai dengan saat-saat yang tidak menyulitkan Wajib Pajak, sebagai contoh adalah : pada saat Wajib Pajak memperoleh penghasilan. Sistem pemungutan ini disebut sebagai *Pay as You Earn*.

4. *Economy*

Secara ekonomi bahwa biaya pemungutan dan biaya pemenuhan kewajiban pajak bagi Wajib Pajak diharapkan seminimum mungkin, demikian pula beban yang dipikul Wajib Pajak. Sebaliknya pajak seharusnya memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat daripada beban pajak yang dipikulnya.

Menurut Musgrave & Musgrave, seperti yang dijelaskan oleh Waluyo (2008) terdapat dua macam asas keadilan pemungutan pajak, yaitu sebagai berikut :

1. *Benefit Principle*

Dalam sistem perpajakan yang adil, setiap Wajib Pajak harus membayar pajak sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari pemerintah. Pendekatan ini disebut *Revenue and Expenditure Approach*.

## 2. *Ability Principle*

Dalam pendekatan ini menyarankan agar pajak dibebankan kepada Wajib Pajak atas dasar kemampuan membayarnya.

### 2.7 Sistem Pajak

Menurut Ilyas dan Burton (2004 : 19) terdapat empat jenis sistem pemungutan pajak, antara lain :

1. Sistem *Official Assesment*, dimana dalam sistem ini fiskus yang berperan aktif dalam menghitung dan menetapkan besaran pajak yang terhutang. Di Indonesia, sistem ini diterapkan pada administrasi Pajak Bumi dan Bangunan.

Secara umum, sistem *Official Assesment* memiliki ciri-ciri antara lain :

- Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terhutang ada pada fiskus
- Wajib pajak bersifat pasif
- Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan oleh fiskus.

Menurut Gunadi (1997 : 7) terdapat dua hal penting di dalam sistem *Official Assesment*, yaitu :

- Tanggung jawab pemungutan pajak terletak sepenuhnya pada penguasa pemerintahan sebagaimana tercermin dalam sistem penetapan pajak yang sepenuhnya menjadi wewenang administrasi perpajakan
- Pelaksanaan kewajiban perpajakan dalam banyak hal menjadi sangat tergantung pada pelaksanaan administrasi perpajakan yang dilakukan oleh aparat perpajakan. Hal ini menyebabkan wajib pajak kurang mendapatkan pembinaan dan bimbingan terhadap kewajiban perpajakannya, serta kurang diikutsertakan dalam memikul beban negara untuk mempertahankan kelangsungan pembangunan nasional.

2. Sistem *Self Assesment*, yakni dimana wajib pajak menghitung, menetapkan, dan menyetor sendiri, serta kemudian melaporkan jumlah pajak terutang. Ciri-ciri dari sistem ini antara lain adalah :
  - Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada wajib pajak sendiri.
  - Wajib pajak bersifat aktif, karena melakukan sendiri kegiatan menghitung, menyetor dan melaporkan pajak terutang.
  - Fiskus hanya berperan sebagai pengawas (*controller*).
3. Sistem *Semi Self Assesment*, yakni suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada fiskus dan wajib pajak untuk menentukan besarnya utang pajak
4. Sistem *Withholding*, dimana pihak ketiga (yang berhubungan dekat dengan wajib pajak), berperan sebagai pihak penghitung, penetap, dan penyetor, serta kemudian melaporkan pajak yang sudah dipotong/dipungut tersebut. Khusus bagi negara berkembang, Mansury menambahkan bahwa *withholding tax* amat penting. Administrator akan menjadi lebih baik dalam penegakan hukum pajak, dan juga merupakan solusi bagi pengumpulan pajak (*tax collection*).

## 2.8 Kepatuhan Pajak

Menurut Sofa (2008) Kepatuhan perpajakan dapat didefinisikan sebagai suatu keadaan dimana Wajib Pajak memenuhi semua kewajiban perpajakan dan melaksanakan hak perpajakannya. Menurut pengamatan yang telah dilakukan oleh Sofa ada dua macam kepatuhan yakni kepatuhan formal dan kepatuhan materiil. Yang dimaksud dengan kepatuhan formal adalah suatu keadaan dimana Wajib Pajak memenuhi kewajiban perpajakan secara formal sesuai dengan ketentuan formal dalam undang-undang perpajakan. Misalnya ketentuan tentang batas waktu penyampaian SPT PPh tahunan Orang Pribadi adalah selambat-lambatnya 3 bulan sesudah berakhirnya tahun pajak, yang pada umumnya adalah tanggal 31 Maret. Jika Wajib

Pajak menyampaikan SPT PPh tersebut sebelum tanggal 31 Maret, maka dapat dikatakan bahwa Wajib Pajak tersebut telah memenuhi kepatuhan formal. Terlepas dari apakah isi SPT tersebut telah sesuai dengan ketentuan material nya masih dapat dipertanyakan.

Sedangkan kepatuhan materiil adalah suatu keadaan dimana Wajib Pajak secara substantif/hakikat memenuhi semua ketentuan materiil perpajakan yakni sesuai isi dan jiwa undang-undang perpajakan. Kepatuhan materiil meliputi juga kepatuhan formal. Jadi Wajib Pajak yang memenuhi kepatuhan material dalam mengisi SPT PPh adalah Wajib Pajak yang mengisi secara jujur, baik dan benar SPT tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang PPh dan menyampaikannya ke Kantor Pelayanan Pajak sebelum batas waktu yang telah ditentukan.

Menurut Martani (2005) peningkatan efektivitas dan efisiensi pajak dalam suatu Negara dapat dilakukan dengan peningkatan ketaatan semua pihak terhadap kaidah-kaidah perpajakan, yaitu :

1. Negara

Negara harus menciptakan kesejahteraan rakyat sebagai konsekuensi dari pemungutan pajak yang telah dilakukan dari rakyat. Negara dituntut untuk taat pada tujuan pencapaian kesejahteraan rakyat jika ingin rakyat merasa rela untuk membayar pajak. Negara juga harus taat dalam menjalankan tugasnya untuk menciptakan suatu peraturan dan sistem perpajakan yang baik.

2. Aparat Pajak

Disiplin aparat perpajakan merupakan syarat tegaknya sistem perpajakan di suatu Negara. Jika aparat perpajakan melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan yang berlaku dan diterapkan secara konsisten maka wajib pajak tidak akan pernah mencoba untuk melanggar peraturan perpajakan

3. Wajib Pajak

Ketaatan yang paling diharapkan adalah ketaatan Wajib Pajak dalam membayar dan melakukan administrasi pajak. Ketaatan ini harus disertai

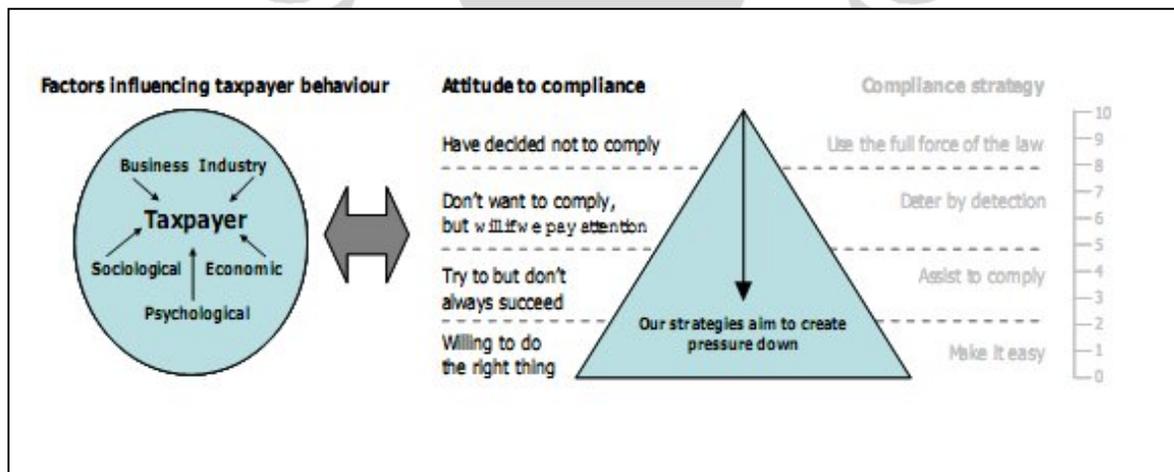
dengan mekanisme pengawasan yang baik dari pihak lain. Integritas *database* penduduk merupakan salah satu pengawasan yang sederhana untuk memastikan bahwa semua wajib pajak telah terdaftar dan memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).

#### 4. Pihak Ketiga

Mekanisme perpajakan kita mengharuskan Wajib Pajak tidak hanya mengadministrasikan pajaknya sendiri tetapi juga pajak pihak lain. Ketaatan pihak ketiga ini dapat ditingkatkan dengan sistem pengawasan yang baik.

Berdasarkan OECD dalam *Compliance Risk Management : Managing and Improving Tax Compliance* (2004 : 47) menggambarkan suatu model kepatuhan berdasarkan level kepatuhan Wajib Pajak. Model tersebut digambarkan sebagai berikut :

**Gambar 2.1**  
**Model Kepatuhan Wajib Pajak**



Model ini menunjukkan bahwa terdapat lima faktor utama yang mempengaruhi perilaku Wajib Pajak, yaitu psikologi, ekonomi, industri, lingkungan bisnis, dan sosiologis. Dengan melihat model ini, maka dari kelima faktor tersebut

dapat ditetapkan strategi yang tepat untuk membuat Wajib Pajak ke arah tingkat kepatuhan yang diharapkan. Sikap kepatuhan Wajib Pajak juga menunjukkan level yang beragam. Oleh karena itu, OECD model di atas berusaha memetakan arah strategi untuk tiap level kepatuhan Wajib Pajak.

Alasan Pokok kepatuhan pada pajak adalah suatu tantangan bagi administrasi pajak dan tata cara dimana analisis ekonomi dapat menawarkan sudut pandang dan petunjuk untuk memahami ketidakpatuhan dan menumpuk kesadaran pajak. Kepatuhan pajak merupakan salah satu yang harus dipenuhi untuk menjamin pelaksanaan pemerintahan yang sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola Negara yang baik. Ketaatan harus dilaksanakan oleh semua pihak untuk menjamin rasa keadilan bagi semua pihak. Jika masyarakat dituntut untuk taat membayar pajak namun di sisi lain Negara tidak dapat memenuhi kewajiban untuk memakmurkan masyarakat maka sudah dapat dipastikan partisipasi masyarakat untuk membayar pajak akan rendah.

## 2.9 Reformasi Birokrasi

Isu *good governance* di Indonesia berhembus begitu deras pasca reformasi. Namun, pergantian pemerintahan yang telah dilakukan tampaknya belum juga menunjukkan arah yang cukup gamblang bagi terciptanya pemerintahan yang diimpikan oleh banyak kalangan. Reformasi sepertinya hanya berhenti pada pergantian pemerintahan Orde Baru, tetapi substansi reformasi dengan terciptanya pemerintahan yang *accountable* masih belum seperti yang diharapkan.

Penilaian negatif terhadap kinerja birokrasi kita juga dapat kita lihat dari hasil penilaian *Political and Economy Risk Consultancy* (PERC), sebuah perusahaan konsultan yang berbasis di Hongkong mengeluarkan hasil studi tahunannya tentang tingkat korupsi di negara-negara tujuan investasi di kawasan Asia Pasifik. Yang dapat dilihat dari Siaran Pers *Transparency International*-Indonesia terhadap Publikasi *Political and Economy Risk Consultancy* (<http://www.ti.or.id> : Maret 2010). Dari 16 negara yang disurvei, Indonesia dikategorikan sebagai negara paling korup, diikuti

Kamboja di urutan kedua, Vietnam, Filipina, Thailand, India, Cina, Malaysia, Taiwan, Korea Selatan, Macao, Jepang, Amerika Serikat, Hong Kong, Australia, dan Singapura. Skor Indonesia 9,27 dalam skala 0-10, di mana 0 berarti sangat bersih, dan 10 sangat korup, turun cukup signifikan dari skor tahun lalu, yaitu 8,32.

Selanjutnya, hasil survei *International Finance Cooperation* (IFC) dari Bank Dunia mengenai kemudahan berbisnis dalam *Doing Business 2010 International Finance Cooperation*. (Kompas, Selasa, 15 Desember 2009) menyebutkan bahwa Indonesia berada di posisi ke 122 dari 183 negara yang disurvei.

Dengan hasil survei dari sejumlah lembaga internasional tersebut di atas, harus diakui bahwa ada yang tidak beres dengan birokrasi kita. Oleh karena itu, tuntutan reformasi total tidak habis-habisnya menjadi buah bibir, meskipun dalam beberapa hal tampak berlebihan. Reformasi mengandung arti penyempurnaan, perubahan, perombakan untuk dimasukkan ke dalam bentuk, kondisi atau situasi yang baru dan lebih baik. Semua lembaga, khususnya lembaga kenegaraan dan pemerintahan, tidak lepas dari tuntutan tersebut. Menurut Kurniawan (2009 : 3) reformasi birokrasi yang sering pula disebut sebagai transformasi birokrasi adalah perubahan perilaku birokrat, yang memberikan kesadaran baru, bahwa pemerintah dibentuk tidak untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani rakyat. Sedangkan menurut Azizy (2007 : 2) menganalogikan reformasi birokrasi sebagai perubahan pada korporat (perusahaan swasta) yang sedang mengalami penurunan profit atau bahkan mendekati kebangkrutan. Untuk itu, biasanya dijalankan *change management* dan sekaligus *turnaround strategy*, yaitu bagaimana membalikkan suatu perusahaan yang merugi menjadi perusahaan yang untung, perusahaan yang akan bangkrut diubah menjadi perusahaan yang sehat dan menguntungkan.

Di masa yang akan datang Pemerintah akan menghadapi gelombang perubahan yang berasal dari tekanan eksternal dan internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal Pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja dan budaya. Dari sisi

internal Pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutannya (*demanding community*).

Menurut Osborne & Gaebler (1992), terdapat sepuluh prinsip untuk membuat suatu organisasi yang bergerak dalam sektor publik dapat mengatasi berbagai tekanan baik yang eksternal maupun internal tersebut, yaitu :

1. *Catalytic Government (steering rather than rowing)*

Pemerintah yang katalis, pemerintah yang fokus pada pengarahan bukan pada penciptaan pelayanan publik. Pemerintah yang secara tegas memisahkan fungsi antara fungsi sebagai pengendali (*steering*) dengan fungsi pelaksana (*rowing*). Hal-hal yang bersifat pengendali dilakukan oleh pemerintah, sedangkan yang bersifat pelaksana diberikan kepada pihak lain, termasuk kepada masyarakat. Pemerintah cukup memberikan arahan-arahan dan pedoman, bukan sebagai pelaksana. Pergeseran ini akan mendorong masyarakat ke arah *self help* sebagai konsekuensi dari perkembangan kehidupan masyarakat. Masyarakat akan semakin mandiri, sedang Pemerintah akan mempunyai banyak waktu untuk menentukan arah kebijakan yang lebih komprehensif.

Agar mampu mengarahkan, aparat Pemerintah harus memiliki visi. Untuk itu perlu ada sosialisasi visi organisasi Pemerintah kepada seluruh aparat, sehingga diharapkan terdapat kesamaan visi (*share vision*) di antara seluruh aparat pelaksana. Dengan adanya kesamaan visi akan mempermudah pencapaian visi itu sendiri. Dengan visi yang sama, Pemerintah akan mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing. (<http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id>)

2. *Community-owned Government (empowering rather than serving)*

Pemerintah milik masyarakat, pemerintah memberikan wewenang kepada masyarakat daripada melayani. Guna menjamin terselenggaranya pelayanan

yang efektif dan efisien, pemerintah mencoba mengalihkan kepemilikannya kepada masyarakat. Pada akhirnya, pelayanan profesional bergeser kepada pemeliharaan masyarakat.

3. *Competitive Government (injecting competition into service delivery)*

Pemerintah yang Kompetitif, menyuntikan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik. Menunjukkan bagaimana pemerintah bisa memberikan nilai tambah kepada daerah, bangsa, sebuah negara, para warga negara, dan nilai-nilai sosial mereka melalui kecepatan, konsensus, dan kinerja. Ini dilakukan dalam tiga tahap. Pertama, hal itu menunjukkan pemerintah kompetitif untuk menjadi kewirausahaan dalam mencari sumber daya, pekerjaan, dan pelayanan sosial. Kedua, studi kasus memberikan contoh-contoh yang menawarkan tantangan yang dihadapi, strategi yang dimanfaatkan, dan menerapkan proses-proses yang digunakan oleh berbagai tingkat pemerintahan. Ketiga, proses perbandingan global pemerintah untuk mengevaluasi reformasi dan kemajuan mereka dalam menghasilkan peningkatan daya saing. (<http://www.sunypress.edu/p-3220-transitions-to-competitive-gove.aspx>)

4. *Mission-driven Government (transforming rule-driven organization)*

Pemerintah yang Digerakkan oleh Misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi. Organisasi publik harus didorong oleh misi mereka, bukan oleh peraturan dan anggaran mereka. Peraturan mengenai operasi, anggaran, personalia, pengadaan, dan akuntansi yang tertanam dalam sistem berbasis aturan, dapat menyia-nyiakan waktu dan inefisiensi dalam pemerintahan. Di sisi lain, misi organisasi yang digerakkan oleh karyawan mereka dapat secara bebas digunakan untuk mengejar misi organisasi, sehingga menghasilkan sistem yang lebih efisien, efektif, inovatif, dan fleksibel.

5. *Results-oriented Government (funding outcomes, not inputs)*

Pemerintah yang Berorientasi Hasil: membiayai hasil bukan masukan. Pemerintah yang berfokus pada membiayai pada anggaran sehingga lebih meletakkan ukuran pada akuntabilitas, kinerja, dan hasil. Artinya, meninggalkan pemerintah yang memfokuskan pada masukan tanpa memperhatikan hasil, yang cenderung pemborosan.

6. *Customer-driven Government (meeting the needs of the customer, not the bureaucracy)*

Pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan: mampu memberikan pendapatan dan tidak sekadar membelanjakan. Pemerintah yang meletakkan pelanggan sebagai hal yang terdepan. Pemerintah harus melakukan upaya yang lebih besar untuk memahami kebutuhan pelanggan dan memberikan mereka pilihan produsen. Dalam rangka untuk mempelajari kebutuhan dan preferensi pelanggan, pemerintah harus memberikan mereka suara melalui metode seperti survei, kontak pelanggan, wawancara pelanggan, pelanggan dewan, dan ombudsman.

Untuk merespon kebutuhan pelanggan, bagaimanapun, tidak cukup untuk tahu tentang kebutuhan mereka. Pendekatan yang berorientasikan pelanggan memiliki banyak keuntungan:

1. Membuat penyedia jasa bertanggung jawab kepada pelanggan mereka: jika pelanggan dapat memilih penyedia mereka, penyedia layanan harus memenuhi kebutuhan pelanggan.
2. Dapat mencegah pengaruh politik dari memilih penyedia layanan. Jika badan publik yang memutuskan pilihan penyedia, politisi dapat mengganggu keputusan.
3. Merangsang lebih banyak inovasi. Persaingan akan membuat penyedia mengejar cara yang paling efisien dalam memberikan pelayanan, sehingga mereka akan berinvestasi dalam inovasi.

4. Memungkinkan pelanggan untuk memilih layanan yang mereka inginkan.
  5. Membuat konsumen mengambil komitmen untuk layanan tersebut. Sebagai contoh, siswa lebih berkomitmen untuk pendidikan di sekolah-sekolah yang telah mereka pilih.
  6. Memberikan kesempatan bagi keadilan yang lebih besar. Melalui pendekatan ini, pemerintah dapat menyeimbangkan pendanaan untuk masing-masing individu dan menyingkirkan stigma masyarakat miskin.
7. *Enterprising Government (earning rather than spending)*  
 Pemerintahan Wiraswasta : mampu memberikan pendapatan dan tidak sekadar membelanjakan. Pemerintah yang menghindari sistem anggaran yang lebih difokuskan untuk pembelanjaan. Pajak sebagai pendapatan utama Negara tidak dapat selalu diandalkan sebagai sumber pendapatan pemerintah, karena pajak yang tinggi pada suatu keadaan tertentu akan ditentang oleh masyarakatnya. Sehingga pemerintah harus senantiasa mencoba menciptakan sumber-sumber pendapatan pemerintah yang baru.
8. *Anticipatory Government (prevention rather than cure)*  
 Pemerintah Antisipatif : berupaya mencegah daripada mengobati. Pemerintah yang lebih berfokus kepada upaya mencegah terhadap masalah yang timbul ketimbang memusatkan penyediaan jasa demi mengurangi masalah (mengobati). Dengan pendekatan ini pemerintah lebih mampu mengintegrasikan biaya yang akan timbul di masa depan, gagasan utama yang mendorong tren ini adalah kesadaran bahwa biaya pencegahan jauh lebih mudah dan efisien daripada perbaikan.
9. *Decentralized Government (from hierarchy to participation and teamwork)*  
 Pemerintah Desentralisasi : dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja. Pemerintah yang meninggalkan paradigma hirarki dan menerapkan paradigma

pemberdayaan dengan membangkitkan partisipasi dan perbaikan etis kerja. Pemerintah yang menganut desentralisasi memiliki keunggulan, antara lain :

- a. Organisasi menjadi lebih fleksibel. Mereka lebih mampu merespons perubahan lingkungan dan kebutuhan pelanggan.
- b. Organisasi menjadi lebih efektif. Perbaikan organisasi dan pemecahan masalah terjadi dengan cepat dengan keuntungan tambahan dari melahirkan beberapa solusi di antara para karyawan.
- c. Memungkinkan terjadinya inovasi, peningkatan produktif dan lebih komitmen.

#### 10. *Market-oriented Government (leveraging change through the market)*

Pemerintah yang berorientasi pada Mekanisme Pasar : mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan). Mekanisme pasar memiliki beberapa keunggulan, yaitu :

- a. Memberikan kesempatan kepada para pelanggan untuk menentukan pilihannya.
- b. Respon terhadap perubahan, tuntutan dan kebutuhan dari para pelanggan menjadi lebih cepat.
- c. Lebih kompetitif.

Kajian mengenai tata pemerintahan yang baik (*good governance*) sangat gencar dilakukan, terutama setelah reformasi pada tahun 1998. Bappenas bahkan mendirikan sekretariat khusus untuk mendukung proses kajian atas isu tersebut, yaitu Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik, atau yang sering disebut sebagai Bappenas – SPKNTB. Lembaga ini membuat kesimpulan sekurang-kurangnya terdapat empat belas nilai yang menjadi prinsip tata pemerintahan yang baik seperti yang dikemukakan oleh Azizy (2007 : 29), yaitu:

1. Wawasan ke Depan (*Vision*)

2. Keterbukaan dan Transparansi (*Openness and Transparency*)
3. Partisipasi Masyarakat (*Participation*)
4. Tanggung Jawab (*Accountability*)
5. Supremasi Hukum (*Rule of Law*)
6. Demokrasi (*Democracy*)
7. Profesionalisme dan Kompetensi (*Professionalism and Competency*)
8. Daya Tanggap (*Responsiveness*)
9. Keefisienan dan Keefektifan (*Efficiency and Effectiveness*)
10. Desentralisasi (*Decentralization*)
11. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*Private and Civil Society Partnership*)
12. Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*Commitment to Reduce Inequality*)
13. Komitmen pada Perlindungan Lingkungan Hidup (*Commitment to Environmental Protection*)
14. Komitmen pada Pasar yang *fair* (*Commitment to Fair Market*)

### **2.10 Reformasi Perpajakan**

Dalam rangka penerapan *good governance*, aparat pajak dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Pajak melakukan modernisasi dan reformasi di bidang perpajakan. Menurut Liberti Pandiangan (2008 : xv), mengutip Gunadi dari Alex Radian (1980) mengemukakan bahwa reformasi perpajakan pada dasarnya merupakan perbaikan (*improvement*) menuju keadaan perpajakan yang lebih baik. Reformasi menuntut perubahan menuju paradigma baru yang dianggap ideal, karena adanya perubahan kehidupan di segala bidang termasuk politik, ekonomi dan sosial. Menurut Pandiangan dalam Reformasi Perpajakan di Mata Seorang Profesor (<http://els.bappenas.go.id>) reformasi perpajakan sebagai bagian dari kebijakan publik sebetulnya paling kurang meliputi dua aspek, yaitu : (1) formulasi kebijakan dalam

bentuk aturan, dan (2) pelaksanaan dari peraturan itu sendiri, umumnya diarahkan untuk dapat mencapai beberapa sasaran. Pertama, menghasilkan penerimaan dalam jumlah yang cukup, stabil, fleksibel dan berkelanjutan. Kedua, mengurangi beban inefisiensi dan *excess burden*. Ketiga, memperingan beban kelompok kurang mampu dengan mendesain struktur pajak yang lebih adil. Dan keempat, memperkuat administrasi perpajakan dan meminimalisasi biaya administrasi dan kepatuhan.

Menurut Pandiangan (2008 : 7), modernisasi administrasi perpajakan yang dilakukan pada dasarnya meliputi :

1. Restrukturisasi organisasi, konsepnya adalah :
  - Debirokratisasi.
  - Struktur organisasi berbasis fungsi terkait dengan perpajakan.
  - Dilakukan pemisahan antara fungsi pemeriksaan dengan fungsi keberatan.
  - Adanya segmentasi Wajib Pajak (level operasional) yang dikelola Kantor Pelayanan Pajak.
  - Adanya internal audit dan “*customer oriented*”.
  - Lebih efisien dan efektif dalam kinerja.
2. Penyempurnaan proses bisnis melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi, hal ini dilakukan dengan konsep :
  - Berbasis teknologi komunikasi dan informasi.
  - Efisien dan “*customer oriented*”.
  - Sederhana dan mudah dimengerti.
  - Adanya *built-in control*.
3. Penyempurnaan manajemen sumber daya manusia, konsepnya adalah :
  - Berbasis kompetensi.
  - Optimalisasi teknologi komunikasi dan informasi.
  - *Customer driven*.
  - *Continous improvement*.

Berdasarkan konsep umum modernisasi perpajakan tersebut di atas, sebagai *outcome* yang diharapkan adalah :

1. Terjadinya perubahan paradigma, pola pikir dan nilai organisasi yang tercermin pada perilaku setiap pegawai.
2. Tercapainya proses bisnis dari setiap jenis pekerjaan yang lebih efisien
3. Mampu menjalankan tata kelola pemerintahan yang baik dan benar.

Adapun tujuan modernisasi perpajakan adalah untuk menjawab latar belakang dilakukannya modernisasi perpajakan, yaitu :

1. Tercapainya tingkat kepatuhan pajak (*tax compliance*) yang tinggi.
2. Tercapainya tingkat kepercayaan (*trust*) terhadap administrasi perpajakan yang tinggi.
3. Tercapainya tingkat produktivitas pegawai pajak yang tinggi.

