

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dari hari ke hari bangsa Indonesia semakin dihadapkan pada situasi lingkungan yang sangat dinamis dan kompleks. Dinamika lingkungan berkaitan dan dipengaruhi oleh faktor kompetisi ekonomi pasar global, kemajuan teknologi, fenomena sosial, dan perubahan politik. Globalisasi dan regionalisasi ekonomi semakin mendorong tingginya tingkat kompetisi tersebut. Sementara itu reformasi yang merupakan bagian dari dinamika perubahan dalam kehidupan politik semakin menuntut keterbukaan dalam banyak hal, termasuk keterbukaan dalam manajemen pelayanan publik di Indonesia. Gelombang tekanan untuk mengubah wajah birokrasi pemerintahan dan substansi kinerja pelayanan publik di Indonesia datang dari institusi-institusi Internasional, yaitu diantaranya *International Monetary Fund (IMF)* dan *World Bank*. Kedua institusi keuangan Internasional yang sangat berpengaruh ini sejak sepuluh tahun terakhir makin rajin mendesak tuntutan politik terhadap negara-negara sedang berkembang untuk membenahi sistem birokrasi pemerintahan yang sentralistik dan sistem pelayanan publiknya yang monopolistik dengan menganjurkan kebijakan penguatan otonomi daerah, privatisasi sektor publik dan pemberian kesempatan luas pada sektor-sektor di luar birokrasi pemerintah (*World Development Report, 1997*), sehingga secara keseluruhan kondisi tersebut akhirnya berimplikasi terhadap adanya tuntutan perubahan demi perubahan dalam berbagai aspek kehidupan termasuk dalam bidang aparatur negara. Tuntutan politik yang berkembang di arus global sejak dasawarsa 1980-an memang menunjukkan bahwa pemberian pelayanan publik yang semakin baik pada sebagian besar rakyat merupakan salah satu tolok ukur bagi legitimasi kredibilitas dan sekaligus kapasitas politik pemerintah di manapun. (Dahrendorf, 1995; *World Development Report, 1997*; Wahab, 1999).

Menurut Shane & Glinow (2003:211), keberhasilan suatu organisasi publik dalam mengelola perubahan akan sangat dipengaruhi oleh budaya organisasi yang kuat. Schein, sebagaimana dikutip oleh Schermerhorn Jr.(1996:2), memberikan pengertian tentang budaya organisasi, yaitu : *“a system of shared values and beliefs that develops within an organization and guides the behavior of its member”*. Beliau memaparkan

bahwa budaya organisasi merupakan potensi yang membentuk perilaku para pegawai, memperkuat keyakinan bersama dan pada akhirnya akan mendorong pegawai untuk menggunakan sumber daya yang ada untuk pencapaian tujuan organisasi. Lebih lanjut Schermerhorn Jr.(1996:3) mengungkapkan 3 (tiga) alasan penyebab budaya organisasi itu dapat mempengaruhi organisasi, yaitu karena:

1. Budaya organisasi sebagai bentuk pengendalian sosial yang mempengaruhi perilaku dan keputusan-keputusan yang diambil oleh para anggotanya. Budaya organisasi bersifat pervasif dan beroperasi di bawah sadar.
2. Budaya organisasi sebagai perekat sosial yang mengikat bersama orang-orang dalam organisasi dan merasa bahwa diri mereka merupakan bagian atau memiliki *sense of belonging* dari organisasi.
3. Budaya organisasi mendorong *the sense of making process*, artinya budaya organisasi membantu para pegawai dalam memahami hal-hal yang terjadi dalam organisasi dan ini selanjutnya akan membantu kelancaran dalam berkomunikasi antar anggota organisasi yang satu dengan yang lainnya secara efisien dan efektif.

Pelaksanaan pelayanan publik berkaitan erat dengan moral dan etika birokrasi publik. Raining (1992:21) mengatakan ... *the public bureaucracy stands in need of ethical sensitivity in order to serve the public interest*, birokrasi publik perlu memiliki kepekaan etika untuk bisa melayani publik dengan baik. Semangat kerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik harus menjadi pedoman kerjanya. Dengan etika itu pula *sins of services* atau kesalahan dalam pelayanan seperti apatis (*apathy*), menolak berurusan (*brush off*), dingin (*coldness*), memandang rendah (*condescension*), bekerja secara mekanis (*robotisme*), ketat kepada prosedur (*role book*) dan pingpong (*round a round*) tidak dijumpai dalam organisasi pelayanan publik. Kesulitan mendapatkan pelayanan yang berkualitas akan mengakibatkan munculnya *take and give* antara *client* atau *customer* dan yang memberi pekerjaan (Silalahi, 1997:13). Jika hal ini terjadi maka akan memunculkan adanya suap, sebab bagi orang-orang yang membayar uang suap, kelambanan pelayanan dapat diatasi dengan mudah, yaitu dengan imbalan. Kecepatan pekerjaan yang didasarkan atas suatu imbalan kepada pejabat atau pegawai yang melayani mereka, hanya akan mengakibatkan kurangnya rasa hormat pengguna jasa, yaitu masyarakat terhadap institusi atau organisasi publik .

Pelayanan publik yang diberikan pemerintah dewasa ini perlu diarahkan pada pemberdayaan masyarakat dan bukan untuk menyuburkan ketergantungan. Dalam

situasi dimana sumber-sumber publik semakin langka keberadaannya, perlu dikembangkan pemberdayaan di kalangan masyarakat dan aparatur, karena dapat mengurangi beban pemerintah dalam pelayanan publik. Sebagaimana dikatakan oleh Thoha (1997:7) peran dan posisi birokrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik harus diubah, dimana peran yang selama ini suka mengatur dan minta dilayani, menjadi suka melayani, dan suka mendengarkan tuntutan kebutuhan dan harapan-harapan masyarakat. Birokrat dalam memberikan pelayanan publik harus bersikap profesional, memberikan solusi, memiliki kompetensi, menguasai teknologi, kerja keras, jujur, dan memiliki kepercayaan, bertanggung jawab di dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dengan mengedepankan kerendahan hati, sehingga setiap perilaku birokrat adalah pelayan yang berkualitas, sehingga masyarakat sebagai pengguna jasa merasakan kepuasan atas kinerja pelayanan publik yang berkualitas. (URL : <http://www.suaramerdeka.com/harian/0704/19/opi05.htm>).

Tekanan untuk mengubah birokrasi pemerintahan yang buruk tidak hanya datang dari pihak internasional, namun juga datang dari negeri sendiri, yaitu para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dari pihak internal organisasi publik seperti pegawai negeri sipil dan pemerintah pusat, maupun dari pihak eksternal yaitu masyarakat. Perubahan dalam pelayanan publik juga terjadi dalam organisasi yang sangat strategis, yaitu Direktorat Jenderal Pajak (DJP); unit di lingkungan Departemen Keuangan yang berfungsi memberikan pelayanan di bidang perpajakan, yang dikenal dengan istilah modernisasi. Adapun inti dari program modernisasi ini adalah pelaksanaan *good governance*, yaitu reformasi penerapan sistem administrasi perpajakan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Modernisasi DJP sangat memerlukan komitmen yang tinggi terhadap pengembangan kualitas sumber daya manusianya, dimana sebagai instansi yang mempunyai tugas sebagai tulang punggung dalam mengumpulkan penerimaan negara melalui pajak, DJP saat ini merupakan salah satu instansi pemerintah yang sangat dinamis dan terus melakukan transformasi ke arah yang lebih baik. Modernisasi tidak hanya sebatas peraturan (kebijakan) perpajakan seperti yang terdahulu, yakni Amandemen Undang-Undang Pajak, melainkan secara komprehensif dan simultan menyentuh instrumen perpajakan lainnya seperti sistem, institusi, pelayanan kepada masyarakat wajib pajak (WP), pengawasan terhadap pemenuhan kewajiban perpajakan, serta tak kalah pentingnya moral, etika, dan integritas petugas pajak. Dengan adanya modernisasi diharapkan dapat menciptakan sumber daya manusia (SDM) DJP yang profesional, netral, sejahtera, produktif,

transparan, bersih dan bebas kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Birokrasi yang bersih dan bebas KKN merupakan syarat utama untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik. (<http://www.dannydarussalam.com/engine/artikel/art.phplang=id&artid=1240>).

Reformasi perpajakan adalah perubahan yang mendasar dan sangat penting di segala aspek perpajakan. Dipaparkan lebih dalam oleh Perry dan Whalley (2000:1-8) bahwa "*the word reform conveys major change*", yaitu berdasarkan pengalaman yang terjadi di negara maju maupun negara berkembang, terdapat begitu banyak pengertian mengenai reformasi perpajakan, hal ini disebabkan adanya perbedaan pengertian dan pola reformasi perpajakan yang dianut oleh negara berkembang dan yang dianut oleh negara maju. Hal ini dikarenakan terdapat perbedaan struktur pajak yang umumnya seragam di negara maju tetapi ada bermacam-macam struktur pajak di negara berkembang. Karena itu dalam melakukan reformasi perpajakan sangat perlu mempertimbangkan struktur perpajakan dan jenis pajak yang menjadi kewajiban bagi wajib pajak. Oleh karena itu sebagai konsekuensi dari perubahan tersebut maka perlu adanya penataan ulang berbagai elemen dalam sistem administrasi pajak.

Sebelum pendapat Perry dan Whalley dipublikasikan, Gillis (1989:7-26) sudah terlebih dahulu menggunakan taksonomi untuk mengklasifikasikan reformasi perpajakan berdasarkan program-program reformasi perpajakan dengan 6 (enam) atribut yang menjadi ciri-ciri dasarnya, yang pada akhirnya memperoleh ratusan konfigurasi yang berbeda dari reformasi perpajakan. Keenam atribut tersebut adalah :

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

dimaksudkan untuk mengubah distribusi pendapatan yang sudah ada maka disebut *distributionally neutral reform*.

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

Sasaran penerapan sistem administrasi pajak yang modern menurut Liberty Pandiangan dalam tulisannya *Pelayanan, Wajah Kantor Pajak* (Bisnis Indonesia, 27 Desember 2004) ada 8 (delapan) tujuan, yaitu : pertama, maksimalisasi penerimaan pajak; kedua, kualitas pelayanan yang mendukung kepatuhan wajib pajak; ketiga, memberikan jaminan kepada publik bahwa Direktorat Jenderal Pajak mempunyai tingkat integritas dan keadilan yang tinggi; keempat, menjaga rasa keadilan dan persamaan perlakuan dalam proses pemungutan pajak; kelima, Pegawai Pajak dianggap sebagai karyawan yang bermotivasi tinggi, kompeten, dan profesional; keenam peningkatan produktivitas yang berkesinambungan; ketujuh, Wajib Pajak mempunyai alat dan mekanisme untuk mengakses informasi yang diperlukan; dan kedelapan, optimalisasi pencegahan penggelapan pajak.

Masyarakat yang sudah menjadi wajib pajak aktif sebagai pemangku kepentingan mendambakan adanya keseimbangan antara WP dengan fiskus, menuntut adanya efisiensi administrasi, pelayanan profesional dengan SDM yang memiliki integritas tinggi, kompetensi yang memadai dan juga komitmen yang tinggi dari pegawai DJP. Modernisasi DJP sangatlah penting, karena seperti yang dinyatakan oleh Milakovich (1995:5) bahwa apabila pelayanan terus menerus mengecewakan wajib pajak, tidak hanya akan menurunkan jumlah pembayaran pajak, tetapi juga akan menurunkan tingkat kepercayaan wajib pajak kepada pemerintah. Untuk itu perubahan modernisasi DJP sangat didukung oleh kebutuhan prasarana kantor dan teknologi informasi modern, pendidikan dan pelatihan dari berbagai narasumber secara berkala, dan sistem renumerasi baru. Program dan kegiatan reformasi administrasi perpajakan diwujudkan dalam penerapan sistem administrasi perpajakan modern yang memiliki ciri khusus antara lain struktur organisasi berdasarkan fungsi, perbaikan pelayanan bagi setiap

wajib pajak melalui pembentukan *Account Representative* (konsultan tiap wajib pajak yang ada di tiap Kantor Pelayanan Pajak) dan *complaint center* untuk menampung keberatan Wajib Pajak atas pelayanan pegawai pajak yang tidak sesuai dengan harapan. Selain itu, sistem administrasi perpajakan modern juga merangkul kemajuan teknologi terbaru di antaranya melalui pengembangan Sistem Informasi Perpajakan (SIP) dengan pendekatan fungsi menjadi Sistem Administrasi Perpajakan Terpadu (SAPT) yang dikendalikan oleh *case management system* dalam *workflow system* dengan berbagai modul otomasi kantor serta berbagai pelayanan dengan basis *e-system* seperti *e-SPT*, *e-Filing*, *e-Payment*, *Taxpayers' Account*, *e-Registration*, dan *e-Counseling* yang diharapkan meningkatkan mekanisme kontrol yang lebih efektif ditunjang dengan penerapan Kode Etik Pegawai Direktorat Jenderal Pajak yang mengatur perilaku pegawai dalam melaksanakan tugas.

Penerapan sistem administrasi perpajakan modern pertama kali ditandai dengan dibentuknya Kantor Wilayah (Kanwil) Direktorat Jenderal Pajak Wajib Pajak Besar, Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Wajib Pajak Besar Satu dan KPP Wajib Pajak Besar Dua yang mulai beroperasi sejak 9 September 2002. Kanwil dan KPP Wajib Pajak Besar secara khusus menangani administrasi perpajakan Wajib Pajak besar badan tingkat nasional dengan kriteria peredaran usaha, pembayaran pajak atau jumlah tunggakan pajak yang terbesar. (<http://www.pb-co.com/news.asp?id=772&lang=ind>). Dengan peranan pengelolaan penerimaan pajak sampai dengan akhir 2004 sebesar 23,14% dari penerimaan pajak yang telah dihimpun oleh Direktorat Jenderal Pajak (nasional), Kanwil dan KPP Wajib Pajak Besar telah menjadi proyek percontohan pelaksanaan keseluruhan program modernisasi administrasi perpajakan secara utuh dengan menampilkan prototipe Kanwil dan KPP yang modern, didukung organisasi yang ramping, teknologi informasi yang memberikan percepatan pelayanan profesional dengan penerapan kode etik Pegawai Direktorat Jenderal Pajak yang ketat. (http://kanwilpajakwpbesar.go.id/file_share/annual_report/annualreport2004.pdf).

Keberhasilan pembentukan Kanwil dan KPP modern tersebut akhirnya dilanjutkan ke kantor-kantor lainnya di seluruh Indonesia secara bertahap. Dengan menekankan pada fungsi pelayanan dan pengawasan secara profesional sebagai perwujudan *customer satisfaction* dan *good corporate governance*, pencapaian kepuasan Wajib Pajak sebagai pelanggan terus ditingkatkan. Komitmen dari DJP ini dibuktikan juga dengan adanya rencana strategis 2008-2012 yang menetapkan visi, misi dan nilai DJP yang berorientasi

pada SDM yang menekankan pada pemberian pelayanan yang profesional dan harus memiliki integritas yang tinggi.

Pajak merupakan sumber penerimaan dalam negeri terbesar dan menjadi tumpuan APBN. Pajak bersifat dinamik dan mengikuti perkembangan kehidupan sosial dan ekonomi negara serta masyarakatnya. Tuntutan akan peningkatan penerimaan, perbaikan dan perubahan mendasar dalam segala aspek perpajakan termasuk juga kebijakan perpajakan dan sistem administrasi perpajakan, dimana basis pajak dapat semakin diperluas, sehingga potensi penerimaan pajak yang tersedia dapat dipungut secara optimal dengan menjunjung asas keadilan sosial dan memberikan pelayanan prima kepada Wajib Pajak, menjadi alasan dilakukannya reformasi perpajakan dari waktu ke waktu, yang berupa penyempurnaan. Seperti yang kita ketahui, pemerintah pusat dari tahun ke tahun selalu meningkatkan target pemasukan pajak ke kas negara, hal ini dapat dilihat dari tabel sebagai berikut :

Tabel 1.1
Rencana APBN dan Realisasi Penerimaan Pajak 2003-2007

(miliar rupiah)

Uraian	2003	2004	2005	2006	2007
APBN	192,643.80	215,505.70	264,922.90	333,017.80	395,248.67
Realisasi Penerimaan DJP tanpa migas	185,372.80	216,036.38	263,353.30	314,859.50	382,220.84

Sumber : data pokok APBN Depkeu

Terlihat dari tabel diatas, dari tahun 2003-2007, target APBN selalu meningkat, karena itu DJP selalu berusaha untuk merealisasikan kewajiban tersebut dan diharapkan setelah reformasi birokrasi berlangsung, penerimaan pajak dapat memberikan kontribusi pada penerimaan APBN hingga mendekati 100% (Majalah Berita Pajak Vol.XXXIX, no 1591, 15 Juli 2007). Dalam posisinya yang seperti itu sangat wajar jika perhatian masyarakat terhadap kinerja perpajakan sangat besar. Oleh karena itu, penting bagi DJP untuk selalu menjaga dan meningkatkan kualitas pelayanannya. Menurut Gunadi (Bisnis Indonesia, 17 Mei 2004), dalam menilai seberapa baik kemampuan administrasi perpajakan dalam mengumpulkan penerimaan, perlu diingat sasaran administrasi pajak yakni meningkatkan kepatuhan pembayar pajak dan melaksanakan ketentuan perpajakan secara seragam untuk mendapatkan penerimaan

maksimal dengan biaya optimal. Mengutip Jantscher (1996:22) dikemukakan bahwa keadilan merupakan salah satu elemen yang dapat membantu meningkatkan kepercayaan masyarakat atas sistem perpajakan dan selanjutnya meningkatkan kepatuhan sukarela masyarakat pembayar pajak. Setelah memperoleh kepercayaan masyarakat serta pengertian dan dukungan rakyat banyak, administrasi pajak baru dapat dianggap sehat. Toshiyuki (2001) juga menyatakan bahwa untuk mencapai hal tersebut, disyaratkan beberapa kondisi administrasi perpajakan seperti berikut: Pertama, administrasi pajak harus dapat mengamankan penerimaan negara. Kedua, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan transparan. Ketiga, dapat merealisasikan perpajakan yang sah dan adil sesuai ketentuan dan menghilangkan kesewenang-wenangan, arogansi, dan perilaku yang dipengaruhi kepentingan pribadi. Keempat, dapat mencegah dan memberikan sanksi serta hukuman yang adil atas ketidakjujuran dan pelanggaran serta penyimpangan. Kelima, mampu menyelenggarakan sistem perpajakan yang efisien dan efektif. Keenam, meningkatkan kepatuhan pembayar pajak. Ketujuh, memberikan dukungan terhadap pertumbuhan dan pembangunan usaha yang sehat masyarakat pembayar pajak. Kedelapan, dapat memberikan kontribusi atas pertumbuhan demokrasi masyarakat. (URL: <http://www.perspektif.net/articles/view.asp?id=431>, 27 September 2003).

Kinerja Direktorat Jenderal Pajak, salah satunya tampak pada pencapaian target penerimaan pajak sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Sementara pelayanan, dapat terlihat dari apakah proses pencapaian target, dari mulai perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian dan pengendalian atas pelaksanaan pengumpulan dan pemungutan pajak telah berjalan dengan berkualitas, dimana kualitas pelayanan prima dinilai jika suatu pelayanan dapat memenuhi atau melampaui harapan dari pihak-pihak yang menggunakan pelayanan tersebut, baik dari standar waktu proses pelayanan, standar fasilitas sarana dan prasarana, standar etika para petugas dan lain-lain.

Seperti yang dikemukakan oleh Noe (2002:17), "*Also as a result of the emphasis on quality, employers need to train employees and managers in the interpersonal skills necessary to work together to create high-quality products and services.*" Kualitas pelayanan selain dipengaruhi oleh faktor kompetensi, juga dipengaruhi oleh faktor perilaku individu-individu dalam organisasi yang bersangkutan. Dalam lingkungan birokrasi, kebutuhan akan prinsip-prinsip etika juga didasari pada suatu harapan dan keinginan dari pada pelaku usaha maupun para profesional tentang adanya etika yang

mengatur hubungan antara birokrasi dengan masyarakat yang dilayani oleh para pelayan publik. Oleh karena itu, agar tercapai kepuasan Wajib Pajak terhadap kualitas pelayanan, maka DJP perlu melakukan pelatihan bagi para pegawai, tidak hanya pelatihan teknis, tapi juga pelatihan sikap atau perilaku kerja yang diinginkan oleh pelanggan.

DJP mengeluarkan kode etik pegawai sebagai bukti keseriusan reformasi birokrasi dengan tujuan meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang perpajakan sebagai suatu standar perilaku pegawai dalam kinerjanya. Kode etik DJP disusun atas kesadaran bahwa dalam pelaksanaan tugasnya pegawai sering dihadapkan pada situasi yang menimbulkan pertentangan (*conflict of interest*) dan situasi yang dilematis, sehingga dalam situasi yang demikian, kode etik sangat diperlukan sebagai pedoman perilaku untuk menentukan sikap yang paling layak diambil. Disamping itu melalui pemberlakuan kode etik, pegawai juga dituntut untuk meningkatkan citra DJP di mata masyarakat terutama untuk mendukung visi dan misi DJP. Kode Etik pegawai DJP tercantum dalam lampiran Keputusan Menteri Keuangan Nomor 222/KM.03/2002 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 1/PM.3/2007 tentang Kode Etik Pegawai di Lingkungan Ditjen Pajak, Departemen Keuangan. Kewajiban pegawai Direktorat Jenderal Pajak sesuai dengan kode etik pegawai, terdiri dari 17 butir pernyataan, meliputi 9 poin kewajiban dan 8 poin larangan yang berkaitan dengan hubungan pegawai DJP dengan pihak eksternal (wajib pajak), kewajiban yang berkaitan dengan perilaku diri sendiri, dan kewajiban yang berkaitan dengan hubungan pegawai DJP dengan organisasi. Di dalamnya terurai hal-hal yang berkaitan dengan kewajiban pegawai dan larangan pegawai, sebagai berikut :

Panduan Kewajiban Pegawai :

1. Menghormati agama, kepercayaan, budaya, dan adat istiadat orang lain.
2. Bekerja secara profesional, transparan, dan akuntabel (meliputi : integritas, kompetensi, transparan, akuntabel).
3. Mengamankan data dan atau informasi yang dimiliki DJP
4. Memberikan pelayanan kepada WP, sesama pegawai atau pihak lain dalam pelaksanaan tugas dengan sebaik-baiknya.
5. Mentaati perintah kedinasan yang diberikan atasan yang berwenang.
6. Bertanggung jawab dalam penggunaan inventaris milik DJP.
7. Mentaati ketentuan jam kerja dan tata tertib kantor.

8. Menjadi panutan yang baik bagi masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakan.
9. Bersikap, berpenampilan, dan bertutur kata secara sopan.

Panduan Larangan Pegawai :

1. Bersikap diskriminatif dalam melaksanakan tugas.
2. Menjadi anggota atau simpatisan aktif partai politik.
3. Menyalahgunakan kewenangan jabatan, baik langsung maupun tidak langsung.
4. Menyalahgunakan fasilitas kantor untuk kepentingan pribadi.
5. Menyalahgunakan data dan atau informasi perpajakan.
6. Melakukan perbuatan yang patut diduga dapat mengakibatkan gangguan, kerusakan, dan atau perubahan data pada sistem informasi milik DJP.
7. Melakukan perbuatan yang diduga dapat mengakibatkan gangguan, kerusakan, dan atau perubahan data pada sistem informasi milik DJP.
8. Melakukan perbuatan tidak terpuji yang bertentangan dengan norma kesusilaan dan dapat merusak citra serta martabat DJP.

Kode etik sesungguhnya telah banyak diterapkan oleh beberapa institusi di Indonesia, baik institusi swasta maupun pemerintah, di antaranya adalah lembaga perbankan (PT. Bank Mandiri Tbk, PT. Bank Niaga Tbk, dll), BUMN (PT Aneka Tambang Tbk, PT Telkom Tbk), swasta (Astra, Dankos Laboratory), Bank Indonesia. Begitu juga kode etik profesi juga sudah banyak yang lebih dulu menerapkan, misalnya kode etik kedokteran, pengacara, akuntan, notaris. Misalnya, penerapan kode etik pada Bank Indonesia (BI) sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia No. 4/13/Intern tanggal 20 Maret 2002 perihal Peraturan Tata Tertib Pegawai Bank Indonesia. Ketentuan tersebut mengatur berbagai kewajiban dan larangan pegawai tersebut, namun tidak hanya mengatur mengenai kedisiplinan pegawai tetapi juga integritas dan akuntabilitas pegawai yang merupakan prinsip-prinsip yang terdapat dalam suatu kode etik.

Adapun poin-poin yang diatur dalam ketentuan tersebut antara lain mengenai :

- Pemanfaatan waktu kerja; yaitu mengatur mengenai kehadiran, ketidakhadiran, dan dispensasi waktu kerja.

- Penampilan pegawai; yaitu mengatur mengenai pakaian kerja harian, resmi, dan upacara.
- Kehidupan sosial.

Negara maju juga menyadari kekuatan sistem pemerintahan terletak tidak hanya pada etika, moral masyarakat, agama maupun kebudayaannya, tetapi juga kepada seberapa jauh masyarakat menghormati suatu institusi pemerintah, dan hal ini sangat tergantung kepada integritas institusi itu sendiri. Dalam hal ini batasan mengenai integritas diwujudkan secara tertulis yang dalam pelaksanaannya sangat menjunjung tinggi nilai-nilai hukum yang berlaku, prosedur baku, adil, dan profesionalisme.

Sama halnya seperti DJP di Indonesia, *National Tax Agency* (NTA) di Jepang juga mempunyai misi yang diemban oleh para pegawai pajak dalam melaksanakan tugasnya, yaitu untuk menjamin Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban dalam kode etik (*Code of Conduct*) perpajakan secara tepat sesuai dengan ketentuan.

Misi tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan NTA *Code of Conduct*, yang berbunyi sebagai berikut :

1. Kode Etik sebagai pelaksanaan pemenuhan kewajiban NTA yaitu :
 - NTA harus berusaha menjamin keterbukaan sehingga Wajib Pajak dapat memperoleh informasi mengenai interpretasi peraturan dan procedure yang harus dilakukan dalam kaitannya dengan penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) maupun pembayaran pajak.
 - NTA harus berusaha membuat penyampaian SPT pajak maupun pembayaran pajak menjadi lebih nyaman.
 - NTA harus selalu berusaha meningkatkan efisiensi kegiatan administrasi pajaknya.
 - NTA harus berusaha secara aktif mengumpulkan dan menggunakan informasi dan materi dokumen untuk menjamin pelaksanaan pemeriksaan dan kegiatan penagihan pajak secara akurat dalam kasus-kasus tertentu.
 - NTA harus mengambil tindakan tegas kepada Wajib Pajak yang melakukan penyelundupan pajak maupun penghindaran pajak.
2. Kode Etik untuk Petugas Pajak :
 - Petugas pajak harus melayani Wajib Pajak dengan tulus.
 - Petugas pajak harus menjaga kerahasiaan yang didapat dalam rangka pelaksanaan tugas, dan harus menunjukkan disiplin yang tinggi.

- Petugas pajak harus selalu berusaha meningkatkan keahlian profesional yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan tugas.

(URL: http://www.nta.go.jp/foreign_language/report2003/pdf/p01.pdf).

Kode etik menjadi sedemikian pentingnya bagi DJP karena hal ini menyangkut komitmen untuk melindungi hak Wajib Pajak dalam pemenuhan semua kewajibannya, namun pada prakteknya yang menjadi masalah dalam pelayanan publik yang dihadapi DJP sebelum modernisasi adalah persepsi atau citra yang negatif tentang DJP di mata masyarakat, banyaknya keluhan masyarakat yang berhubungan dengan pemberian pelayanan oleh fiskus dimana pelayanan tersebut ternyata di bawah atau kurang memenuhi standar yang ditetapkan, misalnya lamanya waktu penyelesaian, prosedur yang berbelit-belit dan birokratis. Wajib pajak benar-benar merasakan ketidakseimbangan antara kewajiban membayar pajak dengan optimalisasi pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat (Tangkilisan, 2003:114), dan memang persepsi negatif tersebut selalu tampak pada hasil survei yang dilakukan oleh beberapa badan independen.

Berdasarkan hasil laporan sebuah survei pajak, pada tahun 2001, *Partnership for Governance Reform* melakukan survei nasional mengenai korupsi, dan hasil survei itu menempatkan Direktorat Jenderal Pajak berada di urutan ke-5 sebagai organisasi atau instansi yang terkorup di Indonesia. (<http://danangwd.wordpress.com/2007/01/19/pola-pola-korupsi-pajak/>). Indonesia juga menempati peringkat ketiga terburuk di Asia dalam hal lamanya waktu pengurusan pajak, dimana disebutkan bahwa di Indonesia proses pengurusan pajak memakan waktu 560 jam. (Trust Edisi 4, Tahun IV, 2005, 25-Oktober-2005), penentuan biaya diluar biaya resmi yang dipungut, petugas yang tidak ramah, serta banyak hal lain yang berkaitan dengan pelayanan yang kurang memuaskan sehingga mengakibatkan kekecewaan masyarakat atas pelayanan yang diberikan tersebut (*below expectation*), dan juga adanya kebocoran penerimaan pajak, yang melibatkan perilaku oknum aparat pajak yang terjadi jika Wajib Pajak berhadapan dengan aparat pajak, dimana bentuknya adalah kolusi (kompromi negatif). Survei Indeks Persepsi Penyuaapan (*Bribery Perception Index*) yang dirilis oleh *Transparency International*, Indonesia 2005 menempatkan Dirjen Pajak sebagai institusi yang termasuk paling banyak menerima suap. Sebelumnya, pada survei barometer korupsi global 2004 dan 2007 yang dikeluarkan oleh *Transparency International*, pajak menempati peringkat ke-6 lembaga terkorup di Indonesia, sedangkan pada survei barometer korupsi global 2005 dan 2006 menempati peringkat ke-7.

Tabel perbandingan Indeks Barometer Korupsi Global dan peringkat lembaga terkorup pada tahun 2004-2007 untuk Indonesia dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 1.2
Indeks Barometer Korupsi Global 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Partai politik	4,4 (1)	4,2 (1)	4,1 (4)	4,1 (4)
Lembaga legislative	4,4 (2)	4,0 (2)	4,2 (1)	4,2 (1)
Lembaga peradilan	4,2 (4)	4,0 (3)	4,2 (2)	4,2 (2)
Polisi	4,2 (5)	3,8 (5)	4,2 (3)	4,2 (3)
Bisnis/ Sektor swasta	3,7 (7)	3,8 (6)	3,6 (6)	3,6 (6)
Pajak	4,0 (6)	3,5 (7)	3,4 (7)	3,6 (6)
Bea cukai	4,3 (3)	4,0 (4)	4,0 (5)	4,0 (5)

Sumber : *Transparency International-Indonesia* (TII)

Indeks Barometer Korupsi Global bukan hanya merupakan gambaran tentang tingkat korupsi yang terjadi di Indonesia, tetapi juga merupakan gambaran buruknya pelayanan publik. Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada saat hasil survei dirilis berpendapat bahwa rendahnya Indeks Barometer Korupsi Global lembaga instansi pemerintahan di Indonesia ini antara lain disebabkan oleh tidak diterapkannya prinsip-prinsip *good governance* dalam praktik tata kelola pemerintahan pada umumnya dan khususnya dalam praktik pelayanan publik, korupsi terjadi bukan hanya karena adanya *bad people* tetapi juga terjadi karena adanya *bad governance* atau *bad system*. (<http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=1267>).

Dari hasil berbagai survei dan indeks perbandingan korupsi diatas, yang terungkap adalah persepsi masyarakat. Persepsi memang bukan realitas, tetapi persepsi sedikit banyak menggambarkan realitas. Terlebih lagi yang menjadi responden survei, terutama yang diselenggarakan oleh *Transparency Internasional* adalah para pebisnis yang dianggap sebagai pelaku dalam berbagai praktek penyuapan. Karena itu, agak sulit membantah survei-survei di atas yang menempatkan Kantor Pajak sebagai salah satu institusi terkorup, begitu juga ketika Dirjen Pajak mengumumkan telah mengeluarkan peringatan kepada 300 aparatnya setiap tahun dan 30 diantaranya dipecat dengan tidak hormat, tidak otomatis menghapus citra korup di instansi yang

menjadi andalan pendapatan negara itu. Kompromi negatif ini memang sulit terdeteksi karena merupakan simbiosis mutualisme dan *win-win solution*. Hal tersebut juga diperparah oleh lemahnya pengawasan terhadap aparat dan wajib pajak. Namun meskipun demikian, upaya introspeksi untuk mulai membenahi diri secara lebih baik dan profesional di masa mendatang tetap dilakukan oleh DJP, hal ini tampak dalam agenda modernisasi DJP dimana dilakukan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak dengan cara disusunnya kode etik pegawai DJP.

Selain itu, untuk memperluas jaringan pengawasan pelaksanaan Kode Etik Pegawai DJP maka Pemerintah meminta Komisi Ombudsman Nasional untuk meningkatkan monitoring terhadap tingkah laku aparat pajak sehingga ada deteksi dini terhadap aparat pajak yang tingkah lakunya menyimpang, dan berwenang untuk memprosesnya. (<http://analisadaily.com/2006/September/6/4-11.htm>).

Lebih lanjut dijelaskan bahwa agar pengawasan kinerja pegawai dapat lebih intensif maka dilakukan kerja sama dengan Inspektorat Jenderal Depkeu dalam rangka meningkatkan efektivitas pengawasan terhadap kinerja pegawai DJP. Sedangkan, di lingkungan internal organisasi DJP sendiri, terkait dengan program modernisasi dibentuklah direktorat baru yaitu Direktorat Kepatuhan Internal dan Sumber Daya Aparatur (KITSDA). (URL : www.infopajak.com/berita/051107kt1.htm). Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan melalui peningkatan kualitas perilaku pegawai, juga dilakukan konsolidasi meliputi pembinaan mental dan *attitude, inhouse training*, dan sistem *reward and punishment*. Memang, mempunyai sebuah kode etik belumlah cukup, akan lebih efektif dan bermanfaat apabila dibarengi dengan komitmen penyebarluasan, pelaksanaan, pengawasan dan menanamkannya pada semua tingkatan sehingga akan mempengaruhi perilaku organisasi secara keseluruhan.

Berdasarkan kondisi dan latar belakang masalah yang ada, maka peneliti ingin mengetahui bagaimana penerapan kode etik baik dalam hal pemahaman dan pelaksanaannya yang dilaksanakan oleh pegawai pajak di salah satu Kantor Pelayanan Pajak di Jakarta, yaitu KPP Pratama Jakarta Tambora, dan juga mengetahui bagaimana penerapan kode etik dilakukan oleh pegawai KPP Pratama Tambora untuk memenuhi kebutuhan wajib pajak akan kualitas pelayanan terkait dengan harapan wajib pajak, dan kebijakan apa yang diambil oleh DJP untuk memastikan kode etik diterapkan dengan baik oleh para pegawai KPP Pratama Jakarta Tambora.

Alasan peneliti memilih KPP Pratama Jakarta Tambora adalah dikarenakan karakteristik Wajib Pajak KPP Pratama Jakarta Tambora beragam jenis usahanya, baik

usaha wajib pajak badan maupun wajib pajak orang pribadi, selain itu KPP Pratama Jakarta Tambora adalah KPP yang merupakan cikal bakal dari KPP di wilayah Jakarta Barat, sehingga wajib pajak yang saat ini terdaftar pernah merasakan beberapa perubahan kebijakan perpajakan di Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Kode etik menurut Davis (2003 :220-221) bisa dianggap sebagai birokrasi gaya baru, tapi memiliki pengaruh positif pada kredibilitas dan kemampuan pelayanan khususnya yang dilakukan oleh pegawai pemerintah. Keinginan untuk memiliki sikap dan perilaku yang pantas dan sesuai kode etik tercermin pada kepedulian para pegawai itu sendiri untuk mencegah korupsi dan perilaku yang tidak patut.

Kode etik, atau biasa juga dikenal sebagai kumpulan dari prinsip-prinsip etika, dapat menjadi alat manajemen dalam membuat dan mengartikulasikan nilai-nilai organisasi, tanggung jawab, kewajiban sebuah organisasi serta bagaimana dia menjalankan fungsinya. Kode etik memberikan panduan kepada para pegawai tentang bagaimana mereka mengelola situasi apabila berhadapan dengan suatu dilema di antara pilihan kegiatan yang baik dan benar, atau ketika berhadapan dengan suatu tekanan untuk mempertimbangkan atas suatu permasalahan secara benar atau salah. Kode etik juga merefleksikan kepedulian para pegawai atas hal-hal penting dari organisasi dalam konteks hubungan dan lingkungan bisnis di mana mereka beroperasi.

Kode Etik Pegawai DJP akan memberikan panduan kepada pegawai tentang sikap, perilaku dan tindakannya selama menjalankan tugas, fungsi, kewajiban serta kewenangannya baik di lingkungan internal DJP maupun di lingkungan masyarakat nasional dan internasional. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, Kode Etik Pegawai DJP diharapkan benar-benar dapat dijadikan pedoman dalam melaksanakan perannya sebagai penyelenggara negara yang bersih dan profesional.

Sesuai dengan latar belakang masalah di atas, maka penelitian ini didasarkan pada pendapat Davis (2003:220-221) yang menyatakan bahwa kode etik memiliki pengaruh positif pada kredibilitas dan kemampuan pelayanan khususnya yang dilakukan oleh pegawai pemerintah. Oleh karena itu dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemahaman kode etik oleh pegawai di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Jakarta Tambora?
2. Bagaimana penerapan kode etik dilakukan untuk memenuhi harapan wajib pajak akan kualitas pelayanan di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Jakarta Tambora?
3. Kebijakan apa yang akan dibuat untuk memastikan kode etik diterapkan dengan baik di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Jakarta Tambora pada khususnya dan DJP pada umumnya sesuai dengan harapan wajib pajak?

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

C.1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian sesuai dengan perumusan permasalahan di atas adalah untuk :

1. Menjelaskan tentang pemahaman kode etik oleh pegawai di KPP Pratama Jakarta Tambora.
2. Menjelaskan tentang penerapan kode etik yang sudah dilakukan untuk memenuhi kebutuhan wajib pajak akan kualitas pelayanan publik di KPP Pratama Jakarta Tambora.
3. Mengetahui kebijakan DJP untuk memastikan penerapan kode etik dijalankan dengan baik di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Jakarta Tambora pada khususnya dan DJP pada umumnya sesuai dengan harapan wajib pajak.

C.2. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat oleh berbagai pihak, khususnya yang tertarik dengan masalah kode etik dan kualitas pelayanan publik. Signifikansi penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Kegunaan Akademis

- Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan referensi akademis tentang teori dan konsep dari kode etik dan kualitas pelayanan organisasi publik, khususnya pelayanan publik di Direktorat Jenderal Pajak.
- Hasil penelitian ini diharapkan sebagai referensi bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian yang lebih mendalam tentang kode etik dan kualitas pelayanan publik atau yang berhubungan dengan keduanya.

b. Kegunaan Praktis

- Penulis, sebagai tambahan informasi, wawasan, pengetahuan dan keterampilan dalam melakukan penelitian dan juga memperdalam teori yang relevan dengan pelaksanaan kode etik dan pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan.
- Fiskus, meningkatkan komitmen dan semangat dalam menjalankan nilai-nilai kode etik, sehingga nilai kode etik yang dijalankan tiap individu fiskus dapat menjadi nilai budaya organisasi DJP yang kuat, sehingga menghasilkan peningkatan kualitas pelayanan kepada Wajib Pajak.
- DJP, sebagai informasi, usul dan bahan masukan mengenai kondisi penerapan kode etik di lapangan, yaitu di KPP Pratama Jakarta Tambora, sehingga setiap usul dan masukan yang ada dapat meningkatkan kualitas pelayanan di KPP Pratama Jakarta Tambora pada khususnya, dan DJP pada umumnya.

D. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian akan dijelaskan dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini dijelaskan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

Dalam bab ini dijelaskan mengenai hasil penelitian sebelumnya sebagai kerangka berpikir untuk menjawab permasalahan penelitian, serta tinjauan kepustakaan yang berhubungan dengan permasalahan yaitu konsep dan teori mengenai kode etik dan kualitas pelayanan. Selanjutnya dijelaskan mengenai jenis, metode dan strategi penelitian, nara sumber/Informan, teknik pengolahan data, proses penelitian, dan keterbatasan penelitian.

BAB III

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Dalam bab ini dijelaskan mengenai gambaran umum, lokasi penelitian, subjek penelitian, serta karakteristik responden penelitian.

BAB IV

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Dalam bab ini dijelaskan mengenai deskripsi objek penelitian, demografi serta hasil analisis deskriptif variabel.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini dijelaskan mengenai jawaban pertanyaan penelitian yang didasarkan pada hasil analisis dan saran.