

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

2.1 Definisi *e-Government*

Era Teknologi komunikasi dan Informasi membuat perubahan-perubahan fundamental dalam hidup manusia. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi juga merubah paradigma baru dalam pelayanan publik oleh pemerintah, implementasi teknologi informasi ini kita kenal dengan *e-Government*. Pengertian *e-Government* tidak memiliki definisi yang baku, namun disesuaikan dengan kondisi dari masing-masing Negara. Definisi dari Bank Dunia:

“E-Government refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the Internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government. (the World Bank, 2009)

Definisi *e-Government* yang diberikan oleh Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi atau OECD adalah

“The use of new information and communication technologies (ICTs) by governments as applied to the full range of government functions. In particular, the networking potential offered by the Internet and related technologies has the potential to transform the structures and operation of government. (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2009)

Perbedaan definisi *e-Government* mengandung perbedaan, namun demikian terdapat 3 karakteristik dari masing-masing definisi *e-Government*, masing-masing karakteristik tersebut menurut indrajit adalah:

1. Merupakan suatu mekanisme interaksi baru (moderen) antara pemerintah dengan masyarakat dan kalangan lain yang berkepentingan (stakeholder)
2. Melibatkan penggunaan teknologi informasi (terutama internet)
3. bertujuan memperbaiki mutu (kualitas) pelayanan publik

Dalam *e-Government* dikenal 4 macam pola interaksi antara pemerintah, warga negara, dan kalangan bisnis (Fang , 2002, p.2) yaitu:

1. *Government to Citizens(G2C)*

Tipe G-to-C ini merupakan aplikasi *e-Government* yang paling umum, yaitu dimana pemerintah membangun dan menerapkan berbagai portofolio teknologi informasi dengan tujuan utama untuk memperbaiki hubungan interaksi dengan masyarakat (rakyat), dan pemerintah ingin memperbaiki pelayanan publik yang lebih berorientasi pada masyarakat.

2. *Government to Business(G2B)*

Tipe ini meliputi interaksi elektronik antara instansi pemerintah dan kalangan bisnis, salah satu tugas utama dari sebuah pemerintahan adalah membentuk sebuah lingkungan bisnis yang kondusif agar roda perekonomian sebuah negara dapat berjalan sebagaimana mestinya, para pebisnis dalam menjalankan roda perusahaannya seringkali harus berinteraksi dengan instansi pemerintah, baik untuk memperoleh data dan informasi, mengurus perijinan atau mengikuti tender proyek-proyek pemerintah.

3. *Government to Governments(G2G)*

Di era globalisasi ini terlihat jelas adanya kebutuhan bagi negara-negara untuk saling berkomunikasi secara lebih intens dari hari ke hari, komunikasi ini tidak hanya untuk diplomasi tetapi juga pertukaran informasi dalam rangka hubungan dagang, sosial dan lainnya, pola G2G ini juga merujuk pada hubungan antar institusi pemerintahan baik antar departemen maupun hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

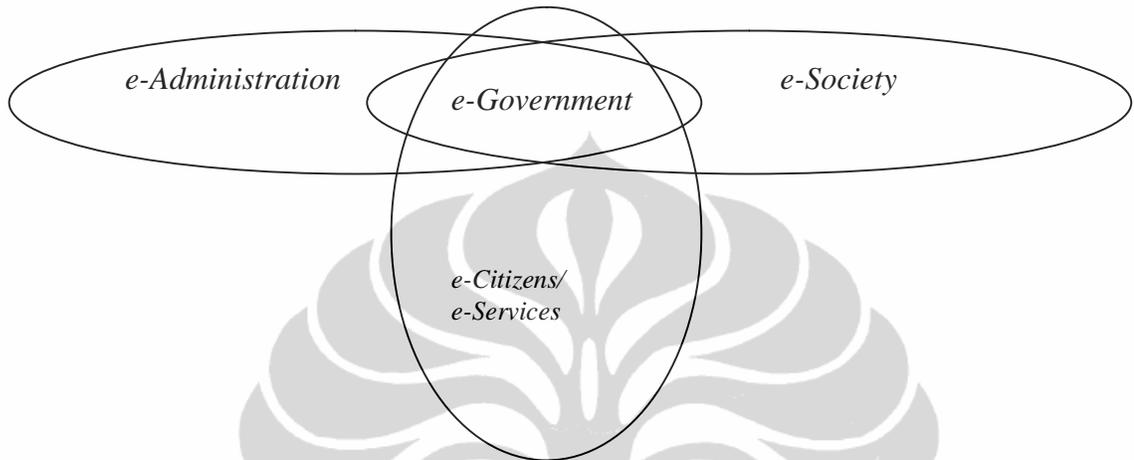
4. *Government to Employees*

Pada akhirnya, aplikasi *e-Government* juga diperuntukkan untuk meningkatkan kinerja dan kesejahteraan para pegawai negeri atau karyawan pemerintahan yang bekerja di sejumlah institusi sebagai pelayan masyarakat., aplikasi *e-Government* yang dapat di buat seperti sistem pengembangan karir pegawai yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

Dengan menyadari adanya bermacam-macam tipe aplikasi tersebut, maka terlihat fungsi strategis dari berbagai aplikasi *e-Government* yang dikembangkan oleh sebuah Negara (Heeks, 2001, p.6). digambarkan wilayah utama yang melingkupi konsep *e-*

Government yaitu: *e-administration*, *e-citizens* dan *e-Services* yang harus saling tumpang tindih atau overlap (Mulyadi, 2006, p.27) seperti terlihat pada gambar:

Gambar 2.1 Domain *e-Government*



Sumber: Heeks (2001)

e-Administration terkait dengan perbaikan proses internal dalam pemerintahan dengan penerapan otomatisasi dan komputerisasi dari tugas-tugas administrasi serta terjadinya hubungan internal departemen itu sendiri dan antar departemen, *e-Citizens* dan *e-Services* mengacu pada perbaikan komunikasi dan kualitas pelayanan antara pemerintah dan masyarakat, *e-Society* berkaitan dengan hubungan dan interaksi antara instansi pemerintah dan sektor swasta dan masyarakat, yang secara umum meliputi *working better with business*, *developing communities* dan *building partnership* (Heeks, 2006, p.10).

2.1.1 Manfaat *e-Government*

Dalam kumpulan tulisannya Indrajit memaparkan bahwa, dua negara besar yang terdepan dalam mengimplementasikan konsep *e-Government*, yaitu Amerika dan Inggris melalui Al Gore dan Tony Blair, telah secara jelas dan terperinci menggambarkan

manfaat yang diperoleh dengan diterapkannya konsep *e-Government* bagi suatu negara, antara lain:

1. Memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah kepada para stakeholder-nya (masyarakat, kalangan bisnis, dan industri) terutama dalam hal kinerja efektivitas dan efisiensi di berbagai bidang kehidupan bernegara.
2. Meningkatkan transparansi, kontrol, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka penerapan konsep *Good Corporate Governance*.
3. Mengurangi secara signifikan total biaya administrasi, relasi, dan interaksi yang dikeluarkan pemerintah maupun stakeholdernya untuk keperluan aktivitas sehari-hari.
4. Memberikan peluang bagi pemerintah untuk mendapatkan sumber-sumber pendapatan baru melalui interaksinya dengan pihak-pihak yang berkepentingan.
5. Menciptakan suatu lingkungan masyarakat baru yang dapat secara cepat dan tepat menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi sejalan dengan berbagai perubahan global dan trend yang ada.
6. Memberdayakan masyarakat dan pihak-pihak lain sebagai mitra pemerintah dalam proses pengambilan berbagai kebijakan publik secara merata dan demokratis.

Dengan kata lain, negara-negara maju memandang bahwa implementasi *e-Government* yang tepat akan secara signifikan memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat di suatu Negara secara khusus, dan masyarakat dunia secara umum. harus pula dilaksanakan secara serius, dibawah suatu kepemimpinan dan kerangka pengembangan yang holistik, yang pada akhirnya akan memberikan dan mendatangkan keunggulan kompetitif secara nasional. dengan penerapan *e-Government* ada beberapa manfaat yang dapat dirasakan antara lain (Ndou, 2004, p.8) :

1. *Cost Reduction and efficiency gains*

Menurutnya memberikan pelayanan secara online secara substansial dapat menurunkan biaya operasional dari berbagai kegiatan dibandingkan dengan cara-cara manual.

2. *Quality of service delivery to business.*

Dengan diterapkannya *e-Government* akan memangkas jalur birokrasi, sehingga akan menciptakan transaksi yang nyaman, cepat dan tingkat kemudahan akses yang tinggi.

3. *Transparency, anticorruption and accountability.*

e-Government mendukung terjadinya proses transparansi dalam proses dalam proses transparansi dalam proses pembuatan keputusan.

4. *Increase the capacity of government.*

Penggunaan teknologi informasi dalam proses administrasi secara internal serta komunikasi antar pegawai akan meningkatkan kapasitas pemerintahan.

5. *Improve the quality of decision*

Terciptanya komunitas, forum serta interaksi dan komunikasi terus-menerus antara pemerintah dan warga negara akan memberikan pengaruh pada pengambilan keputusan.

6. *Network and Community Creation.*

Teknologi informasi dan komunikasi akan menimbulkan kesempatan maupun tekanan terhadap pembangunan jaringan dan komunitas.

7. *Promote Use of ICT in Other Sectors of the Society*

Interaksi dan komunikasi yang terus menerus antara pemerintah dan *stakeholder*-nya berkontribusi dalam pemahaman mengenai potensi teknologi informasi yang dapat disumbangkan dalam kegiatan masyarakat.

2.1.2 Tingkatan dari *e-Government*.

Implementasi *e-Government* yang dikembangkan untuk meningkatkan pelayanan publik pemerintah terbagi atas tingkatan atau level tertentu, tingkatan dari *e-Government* ada 4 tingkatan (Behn, 1995, p.4) yaitu:

1. *E-Government Information.*

Pada level ini pemerintah menyediakan data dan informasi di Internet yang dapat diakses oleh warga Negara, data dan informasi juga disediakan pemerintah untuk pegawai pemerintah dan ditempatkan di Intranet. Informasi ini diorganisir dalam database untuk memudahkan pencarian, informasi yang disediakan diharapkan dapat

membantu warga Negara untuk mendapatkan pelayanan *e-Government* yang dibutuhkan oleh warga Negara, dan untuk pegawai pemerintah dapat digunakan untuk menunjang pekerjaan mereka.

2. *E-Government Automation*

Pada level ini pekerjaan yang sebelumnya dikerjakan secara manual berganti menjadi dikerjakan secara elektronik, automasi pekerjaan ini membuat pekerjaan dikerjakan lebih cepat dan lebih murah, sebagai contoh Warga negara Amerika Serikat tidak harus mengerjakan mengisi formulir pajak penghasilan mereka secara manual tetapi mereka dapat mengerjakan secara elektronik dengan sistem *e-Filing*.

3. *E-Government Reengineering*.

Pada level ini, *e-Government* mengalami perubahan perancangan ulang yang radikal dari *business process* yang telah ada sebelumnya dengan perkembangan teknologi sebagai kunci dari proses perancangan ulang tersebut.

4. *E-Government Innovation*.

Pada level ini, *e-Government* bukan hanya sebatas menyimpan data secara elektronik dan menampilkan di internet, *e-Government Innovation* sama sekali berbeda dengan yang ada sebelumnya dan bersifat unik untuk meraih tujuan-tujuan yang diinginkan oleh masyarakat. Tujuan-tujuan ini mungkin saja merupakan tujuan yang benar-benar baru, tetapi teknologi memungkinkan strategi baru untuk pencapaian tujuan tersebut dengan murah, fleksibel dan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat

2.1.3 Tahapan Pengembangan *e-Government*.

Seperti telah diuraikan diatas masing-masing negara mempunyai bermacam-macam visi dan konsepsi tentang *e-Government*, demikian pula terhadap strategi implementasi dan tahapan pengembangannya, namun demikian United Nation for Public Administration(UNPA) telah memberikan standar tahapan dari *e-Government* yaitu:

1. *Emerging* : *An official government online presence is established.*

2. *Enhanced* : Government sites increase, information becomes more dynamic.
3. *Interactive* : User can download forms, email officials and interact through web.
4. *Transactional* : Users can actually pay for the services and others transaction online.
5. *Seamless* : Full integration of e-services across administrative boundaries.

2.1. 4. Penilaian terhadap kinerja dari *e-Government*.

E-Government membuka paradigma baru dalam administrasi publik, untuk melakukan pengukuran atas aplikasi *e-Government* dapat menggunakan pengukuran yang sama dalam mengukur *e-Commerce* (Steyaert, 2004, p.2). alat ukur tersebut adalah:

1. *Awareness*

Rata-rata kunjungan yang dilakukan *customer* pada website *e-Government*

2. *Popularity*

Ranking dari website dibandingkan dengan website *e-Government* yang sejenis.

3. *Contact*

Nilai yang diberikan customer terhadap keseluruhan isi dari website seperti soal kenyamanan, keamanan, kerahasiaan terhadap data yang dikirim *online*, publikasi, email dan sebagainya.

4. *Conversion*

Nilai yang diberikan customer atas kepuasan terhadap pelayanan, transaksi elektronik dan lamanya waktu kunjungan.

5. *Retention*

Loyalitas customer dalam yang ditunjukkan pada transaksi yang berulang dan juga kunjungan berulang ke website.

2.2. Administrasi Perpajakan.

Tujuan pemerintah melakukan pemungutan pajak adalah untuk mengumpulkan penerimaan negara guna membiayai kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, sesuai dengan asas *Revenue-Adequacy Principle* yang disarankan oleh Jesse Burkead, setiap pajak yang dipungut hendaklah berpegang kepada asas penerimaan yang memadai atau *Revenue-Adequacy Principle*. Selain itu, pemungutan dan pengelolaan pajak juga tidak boleh mengabaikan kepentingan masyarakat, artinya kegiatan tersebut jangan sampai menghambat pertumbuhan ekonomi. Pemungutan yang terlalu tinggi akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, terutama pada negara berkembang seperti Indonesia ini.

Faktor yang menunjang keberhasilan pengelolaan pajak adalah administrasi pajak, yang tentunya harus efisien dan efektif. Administrasi pajak yang baik harus meliputi tiga aspek yaitu: Fungsi, Sistem, dan Lembaga.

Administrasi pajak sebagai fungsi meliputi fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan. Dalam fungsi perencanaan, administrasi pajak merencanakan apa yang akan dicapai oleh fiskus, baik dalam jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang. Fungsi perencanaan juga meliputi pengajuan alternatif-alternatif dan pengambilan keputusan terhadap apa yang akan dicapai, dengan cara apa, siapa dan bagaimana mencapainya.

Sebagai fungsi pengorganisasian, administrasi pajak melakukan pengelompokan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan para petugas (orang-orangnya) sedemikian rupa sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai secara efisien. Sedangkan fungsi pelaksanaan mempunyai pengertian bahwa administrasi pajak dilakukan dalam bentuk kegiatan mempengaruhi pegawai untuk menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam fungsi perencanaan.

Fungsi pelaksanaan menduduki tempat yang strategis karena fungsi inilah yang sangat berhubungan erat dengan sumber daya manusia. Fungsi ini antara lain meliputi pemberian motivasi kerja kepada pegawai sehingga mereka bekerja dengan semangat yang tinggi untuk mencapai tujuan organisasi, kepemimpinan, komunikasi, penilaian, dan pengembangan.

Sedangkan sebagai fungsi pengawasan, administrasi, diperlukan untuk proses pengamatan dan mengupayakan agar apa yang dilakukan sesuai dengan yang

direncanakan sebelumnya, sehingga jika terjadi kesalahan dapat dilakukan tindakan koreksi atau pembetulan.

Fungsi-fungsi tersebut merupakan unsur yang saling berkaitan, yang berfungsi bersama-sama untuk mencapai tujuan atau menyelesaikan suatu tugas tertentu. Hal ini sesuai dengan definisi sistem itu sendiri, yaitu "sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud".

Administrasi Pajak sebagai suatu sistem merupakan subsistem dari Keuangan Negara. Sedangkan Keuangan Negara merupakan suatu subsistem dari administrasi negara dan administrasi negara pun merupakan subsistem dari kehidupan kenegaraan pada umumnya. Dengan demikian, setiap sistem merupakan suatu subsistem dari sistem yang lebih luas sehingga satu dengan lainnya saling terkait dalam suatu lingkungan yang kompleks. Bahkan setiap jenis pajak dapat merupakan suatu sistem, sehingga kita mengenal adanya Sistem Pajak Penghasilan, Sistem Pajak Pertambahan Nilai, dan Sistem Pajak Bumi dan Bangunan.

Administrasi pajak sebagai lembaga meliputi badan-badan yang secara khusus menangani masalah perpajakan. Di Indonesia, lembaga tersebut adalah Direktorat Jenderal Pajak pada Departemen Keuangan R.I yang dalam operasionalnya dibentuk intansi vertikal berupa Kantor Wilayah dengan membawahi beberapa Kantor Pelayanan Pajak dan Kantor Pemeriksaan Pajak, yang pada perkembangan selanjutnya Kantor Wilayah membawahi Kantor Pelayanan Pajak yang mempunyai 4 fungsi seperti yang dijelaskan diatas.. Ketiga aspek yang diuraikan di atas, yaitu fungsi, sistem dan lembaga tidak dapat dipisahkan atau berdiri sendiri. *"Tax Administration is the key to tax policy"* (Mansury, 2002, p.17) Administrasi pajak merupakan kunci dari kebijakan pajak. Kebijakan pajak yang baik tidak akan berjalan tanpa didukung oleh administrasi pajak. Administrasi pajak merupakan suatu administrasi yang mempunyai tiga aspek utama., yaitu: (Mansury, 2002, p.30)

- 1.The institution that assigned to administer the tax sistem, i.e. that the tax department, or in Indonesia The Directorate General of Taxation.*
- 2. The people working within the Directorate. i.e. The tax official.*
- 3.The administrative activity performed by staff of the Directorate.*

Instansi yang mengatur sistem pajak hendaknya merupakan sebuah organisasi

yang efektif, karena hal ini penting dalam kaitannya dengan kegiatan pemungutan pajak. Sebuah instansi pemungutan pajak dapat diorganisir berdasarkan tipe/jenis pajak atau fungsinya. Struktur pajak yang baik dan efektif harus didukung oleh tenaga kerja yang baik pula. Karyawan hendaknya merupakan sosok yang mempunyai keahlian, integritas dan komitmen pada pekerjaan dan hubungan kerjanya.

Berkaitan dengan administrasi pajak yang baik di negara-negara berkembang, laporan Bank Dunia menyatakan sebagai berikut:

"The best tax administration is not simply one that collects the most revenue. How that revenue is raised - that is, the effect of the revenue-generation effort on equity, on the political fortunes of governments, and on the level of economic welfare - may be equally important"

Administrasi yang baik tidak hanya mengumpulkan banyak penerimaan, tetapi juga harus ditunjang dengan hal yang lebih penting lagi yaitu keadilan, politik dan tingkat kesejahteraan ekonomi.

Kegiatan administrasi pajak merupakan suatu proses yang mencakup kegiatan melaksanakan berbagai fungsi perpajakan. Fungsi perpajakan itu adalah (Mansury, 2002, p. 34):

1. Mendaftarkan Wajib Pajak
2. menyediakan Surat Pemberitahuan masa dan tahunan
3. mengeluarkan surat ketetapan pajak
4. menagih pajak yang terutang
5. menyelesaikan sengketa dengan wajib pajak yang menjadi kewenangan Direktorat Jenderal Pajak.
6. Menghapuskan Utang Pajak

Keberhasilan administrasi pajak ditentukan oleh penyederhanaan prosedur, strategi dan komitmen dari semua pihak (Bird&Jantscher, 2002, p.4).

2.2.1. Sistem Pelaporan Pajak

Sistem *Self Assesment* yang dianut Indonesia, menitikberatkan pada pemberian kepercayaan kepada Wajib Pajak untuk menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri perhitungannya. Sarana yang digunakan untuk hal ini adalah Surat Pemberitahuan(SPT), SPT adalah surat yang oleh Wajib Pajak digunakan untuk

melaporkan penghitungan dan/atau pembayaran pajak, objek pajak dan/atau bukan objek pajak, dan/atau harta dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Gordon dalam Thuronyi (1996) menyatakan *the taxpayer must provide essential information to the taxation authority in the tax return so that it can either determine the amount of tax owed or check on the taxpayer's calculations*. SPT dibedakan menjadi :

1. SPT Masa adalah SPT yang digunakan Wajib Pajak untuk melaporkan perhitungan dan atau pembayaran pajak yang terutang suatu masa pajak tertentu.
2. SPT Tahunan adalah SPT yang digunakan Wajib Pajak untuk melaporkan perhitungan dan atau pembayaran pajak yang terutang pada satu tahun pajak.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan (PMK) NOMOR 181/PMK.03/2007, bentuk SPT adalah formulir kertas (hardcopy) atau e-SPT. PMK diatas juga menyebutkan SPT terdiri dari: SPT Tahunan Pajak Penghasilan dan SPT Masa, Jenis SPT yang digunakan saat ini adalah:

1. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasal 21/26
2. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasa1 22.
3. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasa1 23/26.
4. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasa1 25.
5. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasa1 4 ayat (2)
6. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasal 15
7. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai.
8. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai bagi pemungut.
9. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai bagi Pengusaha Kena Pajak Pedagang Eceran yang menggunakan nilai lain sebagai Dasar Pengenaan Pajak.
10. Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penjualan atas Barang Mewah.
11. Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Badan.
12. Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Badan yang diizinkan menyelenggarakan pembukuan dalam bahasa asing dan mata uang asing.
13. Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi.
14. Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Pasa1 21

2.3. Kebijakan Publik

Definisi dari kebijakan publik (Public Policy) dari berbagai literatur mempunyai definisi tidak seragam dan masing-masing definisi memberi penekanan yang berbeda-beda, Thomas R. Dye dalam Winarno (2007) mengatakan kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurut James Anderson dalam Winarno (2007), kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Masih banyak definisi yang dikemukakan menyangkut kebijakan publik, secara sederhana kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar kita bisa membedakan kebijakan publik dengan kebijakan yang lain, seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan pihak swasta.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus kebijakan publik, menurut anderson konsep kebijakan publik ini memiliki beberapa implikasi, yaitu Pertama, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan, kebijakan publik dalam politik modern saat ini bukan terjadi begitu saja tetapi direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat dalam sistem politik, kedua, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Ketiga, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah, dan bukan pada apa yang diinginkan pemerintah. Keempat, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif kebijakan mungkin mempengaruhi suatu masalah tertentu, secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk melakukan sesuatu mengenai persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Kebijakan publik pada garis besarnya mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan, Analisa kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Dalam analisa kebijakan publik kita dapat menganalisis pembentukan, substansi dan dampak dari kebijakan-kebijakan tertentu

2.3.1. Tahap-tahap kebijakan publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn dalam Winarno(2007) adalah:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik, masalah-masalah ini disaring kemudian masuk dalam agenda kebijakan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Permasalahan yang masuk menjadi agenda kebijakan dicarikan solusi masalah yang terbaik, solusi tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*Policy options*) yang ada, pada tahap ini masing-masing aktor akan "bermain" mengusulkan alternatif solusi masalah yang terbaik

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Proses dimana salah satu alternatif kebijakan yang ada diadopsi untuk menjadi kebijakan dengan dukungan mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga dan keputusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Alternatif solusi permasalahan yang diputuskan harus di implementasikan yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah, kadangkala akan terjadi pertentangan dari para pelaksana kebijakan (implementor) terhadap kebijakan yang telah diputuskan

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Kebijakan yang telah dilaksanakan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan tersebut dapat memecahkan masalah dan dampak apa saja yang dihasilkan, diperlukan ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai kebijakan tersebut.

2.4 Biaya Kepatuhan (*Cost of Compliance*)

Kepatuhan wajib pajak pada pemenuhan kewajiban perpajakan diharapkan dapat meningkatkan kinerja dalam pemungutan pajak. Saat ini walaupun sudah tersedia ancaman hukuman administratif maupun hukum pidana bagi wajib pajak yang tidak memenuhi kewajiban perpajakannya, pada kenyataannya masih banyak wajib pajak yang tidak atau belum sepenuhnya memenuhi kewajiban perpajakannya. Kepatuhan perpajakan oleh wajib pajak dikenal dengan *tax compliance*.

Kepatuhan pajak merupakan tingkat di mana wajib pajak memberikan respon yang baik terhadap kewajiban perpajakannya. Respon tersebut dilakukan dengan mengumumkan pendapatannya secara benar dan kemudian menentukan besar pajak terhutang, serta membayarnya secara tepat waktu. Pada kenyataannya tidak semua wajib pajak patuh terhadap kewajiban perpajakannya. Ketidakpatuhan ini dapat berupa penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan/atau penyelundupan pajak (*tax evasion*). Dengan demikian, jelas bahwa salah satu tolok ukur untuk menunjukkan baik atau buruknya administrasi pajak adalah dengan mengukur tinggi atau rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak (*taxpayer's compliance*).

Biaya kepatuhan pada dasarnya, selain merupakan disinsentif bagi tingkat kepatuhan wajib pajak, tingginya tingkat *compliance cost* merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi tingginya tingkat *high cost economy* dalam suatu negara. Beberapa penelitian tentang hal ini mengatakan "*International research demonstrates that tax compliance cost are high and very regressive especially for goods and services tax*" (Pope, 2008, p.10) untuk itu tingginya biaya kepatuhan tersebut terutama PPN harus menjadi perhatian besar kita semua. Kepatuhan wajib pajak dapat ditingkatkan melalui peningkatan administrasi perpajakan (Nasucha, 2004, p.18). Kepastian, kemudahan dan ekonomis yang dicerminkan melalui prosedur yang tidak berbelit-belit sangat erat kaitannya dengan administrasi perpajakan

Cedric Sandford menyebutkan tiga macam biaya pajak (*cost of taxation*) yang terdiri dari *sacrifice of income*, *distortion cost*, dan *running cost*. Menurut Sandford,

sacrifice of income adalah pengorbanan wajib pajak yang menggunakan sebagian penghasilan atau uang dan hartanya untuk membayar pajak. *Distortion cost* adalah biaya yang timbul sebagai akibat perubahan-perubahan dalam proses produksi dan faktor produksi karena adanya pajak tersebut yang dapat menyebabkan perubahan pola perilaku ekonomi (sebagai contoh adalah pajak yang dapat menyebabkan disinsentif bagi individu dan badan usaha dalam berkonsumsi dan memproduksi). *Running cost* yang diartikan oleh Sandford sebagai biaya-biaya yang tidak akan ada jika sistem perpajakan tidak ada yang terdiri dari *administrative cost* (yakni, biaya-biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah sehubungan dengan penyelenggaraan sistem perpajakan nasional) dan *compliance cost* (yaitu, biaya-biaya yang dikeluarkan oleh wajib pajak dalam rangka melakukan pemenuhan kewajiban pajak).

Selanjutnya, Sandford membagi *compliance cost* dalam tiga jenis biaya, yakni *direct money cost*, *time cost*, dan *psychic atau psychological cost* (Nurmantu, 2005, p.161). Menurut Sandford, *direct money cost* adalah biaya-biaya *cash money* (uang tunai) yang dikeluarkan wajib pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak, seperti pembayaran kepada konsultan pajak dan biaya perjalanan ke bank untuk melakukan penyetoran pajak. *Time cost* adalah waktu yang terpakai oleh wajib pajak dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak, antara lain waktu yang digunakan untuk membaca formulir surat pemberitahuan pajak (SPT) dan buku petunjuknya, waktu yang digunakan untuk berkonsultasi dengan akuntan atau konsultan pajak dalam mengisi SPT, dan waktu yang digunakan untuk pergi dan pulang ke kantor pajak. *Psychic cost* adalah rasa stress dan berbagai rasa takut atau cemas karena melakukan *tax evasion*.

Keseluruhan biaya dari sebuah sistem pajak terdiri atas *welfare costs*, *opportunity costs*, *psychic costs*, *social costs* dan lainnya (Chattopadhyay & Gupta, 2002, p.8). *Cost of Compliance* merupakan salah satu dari lima komponen dari *cost of taxation*. Selain *Cost of Compliance* yaitu *administrative cost*, *deadweight efficiency loss from taxation*, *the excess burden of tax evasion and avoidance costs* (Slemrod & Yitzhaki, 1996, p.16)

Pengukuran *Physic Cost* yang merupakan salah satu komponen dalam *Cost of Compliance* merupakan hal yang sulit. Hal ini disebabkan oleh *physic cost* tidak seperti

cost lainnya yang relatif lebih mudah dicari parameternya. Estimasi yang dapat digunakan untuk menghitung *physic cost* adalah dengan pengukuran menggunakan komponen (Chattopadhyay &Gupta, 2002, p.23) :

1. *Tax Simplification* (kemudahan dalam pemahaman aturan perpajakan).
2. *Tax Instability* (seringnya perubahan terhadap aturan perpajakan).
3. *Tax Ambiguity* (kerancuan dalam penerapan aturan perpajakan).

Pemungutan pajak akan menimbulkan biaya lain di masyarakat, biaya-biaya ini seperti *Distorsion Cost, administrative Cost dan compliance cost* (Shaw, Slemrod&Whiting, 2008, p.7). *distorsion cost* merupakan distorsi yang dilakukan oleh pajak terhadap keputusan wajib pajak seperti berapa lama bekerja dan apa yang harus dibeli. Dengan adanya *distorsion cost*, pajak dapat mempengaruhi setiap aktivitas ekonomi beserta keputusan-keputusan yang diambil oleh wajib pajak.

Administrative cost merupakan biaya-biaya yang terjadi karena otoritas pajak dalam menjalankan kegiatan operasional dalam mengatur seluruh aspek perpajakan yang ada. Sedangkan *Compliance Cost* merupakan kebalikan dari *Administrative Cost* yaitu biaya yang langsung dikeluarkan oleh wajib pajak dalam rangka menaati kewajiban perpajakannya dan juga pihak ketiga yang terlibat dalam proses pelaporan pajak (contohnya para pemberi kerja yang diwajibkan mengirimkan laporan pajak atas nama karyawan mereka).

Kesulitan dalam pemenuhan kepatuhan perpajakan karena terdapat perbedaan penting antara hukum pajak dengan hukum yang lain, yaitu untuk dapat mematuhi hukum pajak penduduk harus berhadapan dengan kompleksitas aturan dan bahkan serangkaian aktivitas yang membutuhkan biaya tinggi (Brooks, 2001, p.5). Untuk itu kebijakan harus memilih diantara dua alasan utama, yaitu penerapan keadilan yang dapat menyebabkan peraturan perpajakan yang kompleks atau mengurangi biaya kepatuhan dengan penyederhanaan peraturan dan prosedur.

Komponen *tax of taxation* lain yang tak kalah penting adalah *Opportunity cost*. *Opportunity cost* merupakan biaya yang timbul akibat hilangnya kesempatan-kesempatan ekonomi. Definisi lain mengenai *opportunity cost* adalah kerugian yang diderita wajib

pajak akibat penghasilan harian atau outputnya berkurang selama melakukan kewajiban perpajakan (Rahayu, 2001, p.137).

Konsep *opportunity cost* dalam bidang ekonomi merupakan konsep yang fundamental. Opportunity cost merupakan biaya yg seolah-olah kita keluarkan dan kita perhitungkan bila kita memilih suatu pilihan dengan mengorbankan pilihan lainnya (shahanahan & Meyer, 2007, p.2). opportunity cost merupakan pilihan yang diperbandingkan dan setiap pilihan termasuk yang tidak dipilih mempunyai alternatif-alternatif penilaian tersendiri.(Meyer&land, 2003, p.144).

Opportunity cost memberikan alternatif nilai yang dapat dipilih beserta dengan hambatan yang akan dihadapi pada pilihan tersebut, dimana pilihan tersebut harus dipertimbangkan, dievaluasi dan pada akhirnya menolak pilihan yang tidak sesuai sebelum opsi yang lebih disukai dipilih.(Eatwell, 1998, p.719). alternative pilihan tersebut tentu saja oleh aneka pilihan yang lebih dahulu dibuat namun demikian untuk pilihan yang kita buat, pengaruh pilihan yang telah ada lebih kuat dibandingkan dengan opsi pilihan yang kita pilih untuk mempengaruhi opsi pilihan yang telah ada sebelumnya.

2.5 Kepatuhan Pajak.

Kepatuhan Pajak diartikan sebagai kondisi ideal wajib pajak yang memenuhi ketentuan peraturan perpajakan serta melaporkan penghasilannya secara akurat dan jujur. Dari kondisi ideal tersebut, Kepatuhan Pajak didefinisikan sebagai suatu keadaan wajib pajak yang memenuhi semua kewajiban perpajakan dan melaksanakan hak perpajakannya, dalam bentuk kepatuhan formal dan kepatuhan material. Kepatuhan formal adalah suatu keadaan ideal wajib pajak yang memenuhi kewajiban perpajakan secara formal sesuai dengan ketentuan dalam undang undang perpajakan, seperti melaporkan surat pemberitahuan pajak sebelum batas waktu yang ditetapkan. Kepatuhan material adalah suatu keadaan ideal wajib pajak yang mengisi surat pemberitahuan pajak dengan jujur, lengkap dan benar sesuai ketentuan. Konsep kepatuhan perpajakan yang menyebutkan bahwa kepatuhan pajak sukarela memiliki tiga aspek yang terdiri dari : aspek formal, material (*honestly*), dan pelaporan (Yoingco,1997, p.12).

Pada umumnya, ukuran kepatuhan memenuhi kewajiban perpajakan biasanya diukur dan dibandingkan dengan besar kecilnya penghematan pajak (*tax saving*), penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan penyelundupan pajak (*tax evasion*) yang kesemuanya bertujuan untuk meminimalkan beban pajak (Zain, 2007, p.53). Penghematan pajak (*tax saving*) adalah usaha memperkecil jumlah utang pajak yang tidak termasuk dalam ruang lingkup pemajakan. Bentuk penghematan pajak yang dapat dilakukan oleh wajib pajak dalam mengelakkan hutang pajaknya antara lain dengan cara menahan diri untuk tidak membeli produk-produk yang ada pajak pertambahan nilainya, mengurangi jam kerja atau bahkan tidak mempekerjakan karyawan sama sekali.

Penghindaran pajak sering dianalogikan dengan upaya perencanaan pajak (*tax planning*) yang merupakan proses mengorganisasi usaha wajib pajak atau kelompok wajib pajak sedemikian rupa sehingga hutang pajak baik pajak penghasilan maupun pajak-pajak lainnya berada dalam posisi yang paling minimal, sepanjang hal ini dimungkinkan baik oleh ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan maupun secara komersial. Suatu perencanaan pajak yang tepat akan menghasilkan beban pajak minimal yang merupakan hasil dari perbuatan penghematan pajak dan / atau penghindaran pajak yang dapat diterima oleh fiskus.

Menurut Bernard P. Herber, sebagaimana dikutip Nurmantu (2003) pengertian *tax evasion* dan *tax avoidance* adalah sebagai berikut :

Tax evasion involves a fraudulent or deceitful effort by a taxpayer to escape his legal tax obligation. This is a direct violation of both the 'spirit' or 'intent' and the 'letter' of tax law. On the other hand, tax avoidance may involve a violation of the spirit of tax law, but it does not violate the letter of the law....
Tax avoidance is lawful, while tax evasion is unlawful.

Dari kutipan diatas, dapat dipahami bahwa *tax avoidance* adalah upaya wajib pajak dalam memanfaatkan peluang-peluang (*loopholes*) yang ada dalam undang-undang perpajakan, sehingga dapat membayar pajak lebih rendah. Perbuatan ini secara harfiah tidak melanggar undang-undang perpajakan, namun dari sudut pandang jiwa undang-undang perpajakan, perbuatan tersebut dikategorikan sebagai perbuatan yang melanggar

jiwa undang-undang. *Tax evasion* merupakan perbuatan yang melanggar undang-undang, baik secara harfiah maupun secara jiwa dan moral undang-undang perpajakan.

Beberapa bentuk tindakan *tax avoidance* diantaranya adalah *transfer pricing* dan akuisisi terhadap anak perusahaan yang mengalami kerugian. Bentuk *tax evasion* diantaranya adalah : wajib pajak tidak mengisi formulir pajak (*non-filing income tax returns*), wajib pajak melaporkan pendapat lebih rendah (*underreporting of one's income*), wajib pajak melebih-lebihkan pengeluaran (*overstating expenses*), dan wajib pajak menggunakan deduksi pajak secara tidak benar (*improper use of deductions*), memalsukan alokasi pendapatan dan pengeluaran di antara sesama wajib pajak (*false allocation of income and expenses among related tax payers*), dan menggunakan kreditor fiktif (*use of fictitious creditors*).

Perbedaan tindakan antara *tax avoidance* dan *tax evasion* adalah pada karakter legalitasnya. Meskipun kerugian yang ditimbulkan terhadap pemungutan pajak adalah sama, tindakan *tax evasion* adalah cenderung *illegal* atau melawan hukum. Hal ini seperti dijelaskan oleh Holmes (2000):

“When the law draws a line, a case is on one side of it or the other, and if on the safe side is none the worse legally that a party has availed himself to the full of what the law permits. When an act is condemned as evasion, what is meant is that it is on the wrong side of the line...”

Berdasarkan uraian diatas, *tax avoidance* jelas mempunyai karakter yang bersifat legal dan tidak bermaksud menghindari pajak, misalnya, ketika peraturan perpajakan berubah dan seorang wajib pajak merespon pilihan konsumsi yang lebih menguntungkan dari segi pajak yang harus dibayar.

Cara-cara yang dilakukan oleh wajib pajak untuk menghindari pajak dengan cara legal adalah dengan menemukan celah-celah hukum pada peraturan-peraturan perpajakan, yang memungkinkan jumlah pajak yang harus dibayar lebih kecil daripada yang seharusnya seperti pilihan untuk menggunakan metode pencatatan persediaan dan metode penyusutan aktiva tetap. Untuk menghindari pajak, wajib pajak dapat menempuh tiga cara (Stiglitz, 1985, p.325) yaitu:

1. menunda pembayaran
2. Arbitrasi pajak (*tax arbitration*) individu-individu yang berbeda paket pajak (*tax brackets*) atau individu yang sama dengan tarif marjinal yang berbeda pada waktu yang berbeda,
3. Arbitrasi pajak melalui aliran pemasukan yang mendapat perlakuan pajak yang berbeda. Adapun, arbitrasi pajak dilakukan jika secara ekonomis wajib pajak memperoleh *tax savings* dari pilihan kegiatan yang dilakukan.

Meskipun pada hakikatnya penghindaran pajak adalah perbuatan yang sifatnya mengurangi hutang pajak dan bukan mengurangi kesanggupan atau kewajiban wajib pajak dalam melunasi pajak-pajaknya sebagaimana pengertian penyelundupan pajak, akan tetapi seringkali hal tersebut menimbulkan beda persepsi atau bahkan sengketa antara wajib pajak dan fiskus. Oliver Oldman sebagaimana yang ditulis kembali oleh Zain (2003) menegaskan bahwa pengertian penyelundupan pajak tidak saja terbatas pada kecurangan dan penggelapan dalam segala bentuknya, tetapi juga meliputi kelalaian memenuhi kewajiban perpajakan yang disebabkan oleh :

1. Ketidaktahuan (*ignorance*), yaitu wajib pajak tidak sadar atau tidak tahu akan adanya ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut,
2. Kesalahan (*error*), yaitu wajib pajak paham dan mengerti mengenai ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, tetapi salah dalam menghitung datanya,
3. Kesalahpahaman (*misunderstanding*), yaitu wajib pajak salah menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan,
4. Kealpaan (*negligence*), yaitu wajib pajak alpa untuk menyimpan buku beserta bukti-buktinya secara lengkap.

Dengan demikian penyelundupan pajak dapat pula didefinisikan sebagai suatu tindakan atau sejumlah tindakan yang merupakan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan seperti (Zain, 2003, p.51) :

1. tidak dapat memenuhi pengisian SPT (Surat Pemberitahuan Tahunan) tepat pada waktunya

2. tidak dapat memenuhi pembayaran pajak tepat pada waktunya
3. tidak dapat memenuhi pelaporan penghasilan dan pengurangannya secara lengkap dan benar
4. tidak dapat memenuhi kewajiban memelihara pembukuan
5. tidak dapat memenuhi kewajiban menyetorkan pajak penghasilan karyawan yang dipotong dan pajak-pajak lainnya yang telah dipungut
6. tidak dapat memenuhi kewajiban membayar taksiran utang pajak
7. tidak dapat memenuhi permintaan fiskus akan informasi pihak ketiga
8. pembayaran dengan cek kosong
9. melakukan penyuapan terhadap aparat pajak

Berdasarkan perspektif ekonomi, kepatuhan perpajakan dapat dilihat dari dua segi, yaitu mikro dan makro. Dari sudut pandang ekonomi mikro, pajak hanya dipandang sebagai sesuatu yang mengurangi *income* individu tanpa mendapatkan imbalan, sehingga dianggap sebagai beban yang memberatkan dan pada akhirnya mengurangi kesejahteraan individu.

Dari pendekatan makro, masyarakat diikutsertakan dan dipandang saling membutuhkan karena masyarakat senantiasa dibutuhkan oleh individu. Masyarakat mempunyai kebutuhan dan memerlukan *income* untuk membiayai kelangsungan hidupnya yang dapat dirinci menurut kepentingan, seperti keamanan, ketertiban, gaji para pegawai, kesehatan, dan pendidikan. Di antara sumber-sumber pendapatan untuk pembiayaan masyarakat tersebut, salah satunya berasal dari pajak yang dihimpun dari individu-individu dalam masyarakat.

Ahli-ahli ekonomi menyusun teori dengan asumsi bahwa perilaku manusia didasarkan pada perhitungan ekonomis dan asumsi ini digunakan untuk menjawab alasan aktor atau individu untuk mau membayar pajak. Asumsi ini memandang manusia sebagai makhluk rasional yang dalam bertindak menghitung *cost and benefit* dari setiap tindakannya. Dalam asumsi ini, wajib pajak melakukan penghindaran pajak ketika utilitas ekonomi (*expected utility*) dari tindakannya melanggar hukum melebihi kerugian (*expected disutility*) yang diterimanya.

2.6. Sistem *e-Filing*

Banyak pemerintahan diseluruh dunia mengembangkan aplikasi *e-commerce* untuk memberikan pelayanan kepada warga negara dan kalangan bisnis, World wide web dan internet telah mengefektifkan informasi pemerintah, produk dan pelayanan kepada pihak yang membutuhkan. Salah satu layanan *e-Government* terkemuka adalah *e-Filing*, sistem ini merupakan salah satu inovasi teknologi informasi dalam menunjang administrasi perpajakan. Definisi mengenai *e-Filing* mempunyai perbedaan antara definisi yang satu dengan yang lain, salah satu definisi adalah

"e-Filing is an Information System application where the citizen interacts with a complex IT system". (Gallant, Culnan&McLoughlin, 2007, p.5). dalam kaitan pelayanan kepada masyarakat, *e-Filing* memberikan dimensi penting terhadap layanan *e-Government* dalam bidang administrasi pajak yaitu dengan layanan yang memanfaatkan kecepatan dan keefektifan biaya melalui internet. (Sharma & Yurcik, 2003, p.13). definisi *e-Filing* lainnya adalah

"The use of internet technology, the World Wide Web and tax software for a wide range of tax administration and compliance purposes" (Lai, Obid dan Meera, 2004, p.2)

Secara sederhana *e-Filing* merupakan implementasi penerapan *e-Government* dalam tax administration khususnya dalam pelaporan SPT, *e-Filing* telah digunakan di beberapa negara untuk menunjang sistem perpajakan yang ada. Ada 2 metode pendekatan tentang sistem *e-Filing*, yaitu *Interactive Filing* dan *Batch Filing* (Sharma & Yurcik, 2003, p.3). Dalam *Interactive filing*, wajib pajak berinteraksi langsung dengan aplikasi yang berbasis web untuk menyelesaikan pelaporan pajak secara *online*.

Didalam metode interaktif ini terdapat 2 alternatif teknologi yang digunakan yaitu:

1. Wajib pajak berinteraksi langsung dengan web server yang di *hosting* oleh otoritas pajak atau oleh pihak ketiga yang menjadi partner dari otoritas pajak.

2. Wajib pajak melakukan *download* software yang berisi formulir elektronik pengisian pajak yang terutang atau *tax preparation software*, Wajib pajak mengisi file secara *offline* kemudian melakukan koneksi ke website *e-Filing* untuk mengirimkan file-file informasi yang telah diisi.

Dalam metode *batch filing*, internet digunakan seperti halnya transmisi data dalam sebuah jaringan *Local Area Network*, file tersebut dibuat secara *offline* seperti data file oleh software aplikasi (*tax preparation software*). Dengan sistem *e-Filing*, wajib pajak dan praktisi perpajakan dapat lebih mudah melakukan kewajibannya yaitu melakukan melaporkan *tax return* secara elektronik dibandingkan dengan melaporkan *tax return* dengan amplop melalui pos atau datang secara fisik ke kantor pajak.

Sistem *e-Filing* menawarkan manfaat bagi wajib pajak, namun demikian tidak semua wajib pajak memanfaatkan sistem ini, hal ini terdapat dalam sebuah jurnal perpajakan yang ditulis oleh Lai, Obid dan Meera (2004), menyatakan:

"The e-Filing system may offer benefits to improve administrative compliance efficiency, but the benefits gained maybe obstructed by tax user's unwillingness to accept and use the available electronic services.

Pengembangan sistem *e-Filing* memang tidak mudah untuk diterima oleh semua pihak terutama bagi wajib pajak yang awam, untuk itu diperlukan *tax practioner*. peranan *tax practioner* disini berdampak signifikan terhadap keberhasilan *e-Filing*. Sebagai perbandingan, sistem *e-Filing* di Amerika Serikat , *Tax authority is counting on tax practioners to promote e-Filing system* (Kahan, 1998, p.4) Di Inggris, *e-Filing* merupakan salah satu agenda dalam modernisasi pemerintahan, hal ini diungkapkan oleh *Chancellor of the Exchequer UK*, Gordon Brown(1999) yang mengatakan *e-Filing included in modernizing government agenda and it was part of the Government commitment to the use of e-services.*

Dalam strategi perubahan dari sistem manual atau menengah beralih ke sistem yang berbasis teknologi informasi maka menurut harus memperhatikan beberapa karakteristik berikut (Karahanna, Straub & Chervany, 1999, p.20) yaitu:

1.Perception of usefulness : "the degree to which person believes that using particular system would enhance his or her job performance".

2. *Ease-of –Use* : “the degree to which an innovation is perceived as being difficult to use ”.
3. *Result Demonstrability*: “the tangibility of the results of using innovation including their observability and communicability”
4. *visibility* : “the degree to which one can see others using system in the organization or by extension, related organization, client practices and so on”.
5. *Trial ability* : “the extent to which exploration and evaluation of results is possible before committing to adoption”.

Selain faktor diatas juga harus memperhatikan faktor lain didalam penerapan Teknologi Informasi untuk pengaplikasian sistem *e-Filing*, yaitu dengan menerapkan interaksi sosial yang lebih luas kepada pengguna serta inovasi dari teknologi tersebut. ada 8 *framework* yang terkait dengan keberhasilan adopsi teknologi informasi kedalam sistem *e-Filing* yaitu :

“*Circulation of ideas, national context, tax policy context, technological context, and internal and external networks of support.* (Rogers, 1995, p.35)

Dalam beberapa literatur, untuk keberhasilan sistem *e-Filing* ini disarankan untuk diperkenalkan dahulu kepada *Tax Practioners* sebelum sistem tersebut digunakan oleh masyarakat umum.

Internal Revenue Service (IRS) memperkenalkan *e-Filing* pada akhir 1990, electronic filing merupakan pemanfaatan teknologi baru khususnya penggunaan Internet dan *Software* penghitungan Pajak. *Software* penghitungan pajak ini telah lama digunakan dalam dunia akuntansi diperuntukan untuk wajib pajak orang pribadi, namun demikian masih banyak yang ragu-ragu dalam menggunakannya. faktor keraguan dalam penggunaan *e-Filing* adalah *lack of trust, limited access to technology and limited knowledge about the technology.* (McLeod & Pippin, 2008, p.5). Dalam literature dikatakan, penggunaan teknologi *e-Filing* dalam menunjang pemenuhan kewajiban wajib pajak, dipengaruhi oleh persepsi atas kemudahan penggunaan teknologi tersebut dibandingkan dengan kegunaan dari teknologi tersebut, hal ini tertuang dalam penelitian wang (2003) yang mengatakan “ *Perceived ease of use(PEOU) was a stronger predictor*

of people intention to e-Filing than both perceived credibility and perceived usefulness (PU)”.

Penggunaan Teknologi dapat memberikan pengaruh positif dan negative bagi manusia, kepercayaan positif terhadap teknologi membuat orang akan menerima teknologi baru tersebut, sedangkan kepercayaan yang negative terhadap penggunaan teknologi dapat membuat orang menolak teknologi tersebut. Dalam literature efek positif dan negative dari penggunaan teknologi tersebut masuk dalam kajian *Technology Readiness*. Parasuraman dalam Lai, Obid dan Meera (2004), memberi definisi *Technology Readiness* adalah “*people’s propensity to embrace and use new technologies at home and at the workspace*”. Ada 4 dimensi yang terkait dengan *Technology Readiness* ini yaitu:

1. *Optimism*

Pandangan positif terhadap teknologi dan kepercayaan bahwa teknologi dapat meningkatkan efisiensi pekerjaan.

2. *Innovativeness*

tingkat dimana individu percaya bahwa teknologi merupakan garda terdepan dalam pengembangan produk atau jasa.

3. *Discomfort*

persepsi bahwa kita tidak dapat mengontrol teknologi dan perasaan tidak percaya diri atas penggunaan teknologi tersebut.

4. *Insecurity* :

Ketidakpercayaan atas teknologi dan perasaan skeptis apakah teknologi mempunyai kemampuan dalam membuat pekerjaan menjadi lebih efektif.

Dalam mendefinisikan determinan-determinan apa saja yang mempengaruhi keputusan individu untuk menggunakan teknologi informasi, Venkatesh & Morris (2003) mengemukakan teori yang dikenal dengan *Unified theory of Acceptance and use of technology(UTAUT)*, dalam UTAUT dalam menilai akseptabilitas dari teknologi informasi diterima oleh orang maka dilihat dari 3 hal (Venkatesh & Morris, 2003, p.5) yaitu:

1. *Performance expectancy*

Mengukur derajat kepercayaan dari individu terhadap *software* yang diharapkan mampu meningkatkan kinerjanya.

2. *Effort Expectancy*

Mengukur kemudahan penggunaan *software* bagi setiap individu

3. *Social Influence*

Mengukur tingkat kepercayaan individu terhadap hal lain yang mempengaruhinya agar menggunakan *software* tersebut.

2.5.1. Hubungan system *e-Filing* dengan *Cost of Compliance*.

Dalam penelitian tentang *incentivization of e-Government* di Inggris, menulis beberapa insentif yang mungkin diberikan oleh pemerintah dalam meningkatkan penggunaan *e-Filing* terutama dalam *Customs and excise* yaitu (Margretts & yared, 2003, p.13):

1. *Money : Introducing direct financial incentives and payment flexibility.*

Insentif yang bersifat finansial ini diberikan dengan pemberian *cash* insentif kepada perusahaan kecil yang melaporkan *tax return* secara elektronik, pemberian insentif juga dapat diberikan berupa fleksibilitas pembayaran kepada wajib pajak yang melaporkan *tax return* secara online.

2. *legitimate authority : compelling customers to use on-line channels*

pemerintah sebenarnya dengan otoritasnya dapat memaksakan penggunaan online filing, namun hal ini dapat mengurangi rasa keadilan, pemerintah dapat memberikan sosialisasi bahwa penggunaan manual *tax returns* akan mengakibatkan biaya lebih mahal dan konsumsi lebih banyak kertas.

3. *Time: saving user time through reduced transaction costs*

penggunaan *filing returns* dapat menghemat waktu bagi setiap individu atau organisasi, di Negara seperti Amerika Serikat yang berhasil mengimplementasikan *e-Filing*, cohen dan Eimicke (2001) menulis "*Internal revenue service have been*

judged a success terms of being faster, more convenient for customer and saving money per transaction”.

4. *information and expertise: enhanced information and expert advice through website and intelligent applications.*

Pada website e-Filing, wajib pajak dapat menanyakan masalah-masalah perpajakan yang dihadapi kepada para ahli (*expert*) di bidang perpajakan, dan para ahli dapat memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut pada website yang sama. Hal ini akan membuat diskusi atas permasalahan tersebut semakin menarik dengan adanya tanggapan dari wajib pajak lainnya. Selain itu website e-Filing juga dapat melakukan simulasi perhitungan pajak yang terutang wajib pajak, hal ini tentunya sangat memudahkan wajib pajak dalam memenuhi kewajibannya.

Dalam laporan strategi perkembangan e-Filing yang dikeluarkan oleh IRS, ada penurunan biaya unit per 30 juta transaksi antara pelaporan dengan metode pengiriman *tax returns* via Pos dibandingkan dengan pelaporan dengan e-Filing (Cohen & Eimicki, 2001, p.28) . Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.1 Biaya per unit transaksi elektronik pada IRS

Tahun	Traditional Mail in Transaction	Electronically filed transaction
1999	US\$ 4,28	US\$ 4,14
2003	-	US\$ 3,50
2007	-	US\$ 2,00

Sumber : Kohen&Eimicke(2001)

Dari tabel diatas kita lihat, adanya target yang ingin dicapai oleh IRS dalam mengurangi besarnya biaya yang diperlukan untuk memproses transaksi perpajakan. pada tahun 2007 ditargetkan terjadi pengurangan biaya dari transaksi yang dilaporkan melalui pos dibandingkan dengan transaksi elektronik. Target pengurangan ini sebesar lebih dari 50% untuk dibandingkan tahun 1999.

Dalam penelitian evaluasi *e-Government* untuk US internal Revenue Services(IRS), penelitian-penelitian yang telah dilakukan salah satunya adalah penelitian keuntungan dan kerugian menggunakan *e-Government*. Salah satu penelitian mengenai keuntungan dan kerugian dari penerapan *e-Government* adalah penelitian yang dilakukan oleh Behn (1995) yang mengelompokan *cost and benefit* dari *e-Government automation* seperti yang tertera pada tabel berikut:

Tabel 2.2. Cost and Benefits *e-Government* Automation

Cost and Benefits of <i>e-Government</i> Automation	
<i>E-Filing</i> Income Tax Returns	
Cost	Benefits
Agency Capital Expenditures - Software - Hardware - Facilities	Agency Capital Savings Less storage space required
Agency Operating expenditures employees salaries - Employee training and adjustment - Maintenance	Agency Operating Savings - Fewer data entry process - Data entry mistakes
Citizen Cost - time to learn new system - time to implement new system	Citizen Benefits - Time Saved - Quicker refund - Data entry mistakes

Sumber. Behn (1995)

Dari hasil penelitian diatas dapat disimpulkan bahwa penerapan *e-Filing* memiliki beberapa keuntungan dan kerugian, kerugiannya adalah membutuhkan biaya untuk membangun Sistem yang dibutuhkan, biaya untuk pemeliharaan dan pengoperasian sistem dan juga biaya untuk pelatihan pegawai yang mengimplementasikan sistem tersebut. Selain itu diperlukan waktu untuk implementasi sistem yang baru.

Keuntungan yang diperoleh adalah untuk pemerintah adalah mengurangi tempat penyimpangan berkas, mengurangi banyaknya proses *data entry* (memasukan data) dan juga kesalahan dalam memasukan data tersebut. Untuk warga negara, keuntungan yang diperoleh adalah menghemat waktu, memperoleh restitusi yang lebih cepat dan mengurangi kesalahan dalam *entry data*.

