

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Reformasi membawa banyak perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia. Salah satu dari sekian banyak reformasi yang membawa kepada suatu perubahan adalah reformasi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang lebih dikenal dengan otonomi daerah. Otonomi daerah memungkinkan pemerintah daerah untuk menggali sedalam-dalamnya sekaligus seluas-luasnya potensi daerah yang dimilikinya yang bisa dijual untuk memenuhi kebutuhannya, khususnya untuk membiayai pembangunan daerahnya agar tidak hanya tergantung subsidi dari pemerintah pusat yang selama ini masih menjadi sumber utama penerimaan daerah. Otonomi daerah saat ini dikaitkan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1991 tentang Pemerintah Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Hal ini didukung dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan

Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari dana bagi hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam.

Seperti yang dikemukakan oleh Yani (2004: 41) bahwa “salah satu transfer dana dari pemerintah pusat yang terbesar adalah DAU, kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan dengan menggunakan konsep *fiscal gap*, di mana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*).” Di samping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa pendapatan asli daerah dan penerimaan lainnya yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Akan tetapi, pada kenyataannya transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari yang dilaporkan oleh pemerintah daerah dalam perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga tujuan dari otonomi daerah masih sulit untuk dilaksanakan, karena daerah bukan menjadi mandiri melainkan sangat bergantung dari bantuan pemerintah pusat.

Menurut Nugraha & Arvian (2004: 379),

Hampir semua daerah di Indonesia masih bergantung pada pusat, faktanya adalah masih kecilnya kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, dan struktur pendapatan daerah di hampir daerah yang ada di Indonesia masih bergantung pada Dana Perimbangan terutama Dana Alokasi Umum. Di Indonesia baru DKI Jakarta dan propinsi Bali yang struktur pendapatan daerahnya mampu melebihi 50% dalam hal PAD. Jika diambil rata-rata kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah diperkirakan baru mencapai angka 26% dari total pendapatan.

Permasalahan yang dialami oleh setiap daerah sama, begitu pula dengan Pemerintah Kota Bekasi yang mengalami permasalahan dalam otonomi yakni mengenai pengelolaan pendapatan asli daerahnya karena pemerintah daerah belum dapat mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya, di mana dana perimbangan masih mendominasi struktur total pendapatan daerah Kota Bekasi. Hal tersebut dapat dilihat tabel 1.1:

Tabel 1.1
Perbedaan Jumlah dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi Tahun Anggaran 2007-2011

Tahun	Dana Perimbangan	PAD	Keterangan
2007	Rp 703.242.987.764,00	Rp 174.814.693.267,00	PAD < DP
2008	Rp 799.679.143.747,00	Rp 190.044.512.358,00	PAD < DP
2009	Rp 854.402.676.930,00	Rp 231.694.925.185,00	PAD < DP
2010	Rp 916.219.421.376,00	Rp 298.584.837.239,00	PAD < DP
2011	Rp 1.136.440.583.375,00	Rp 391.906.562.446,00	PAD < DP

Sumber : APBD kota Bekasi

Berbeda dengan kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah Kota Bekasi tahun anggaran 2007-2011 yang dapat dilihat pada tabel 1.2 sebagai berikut :

Tabel 1.2
Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Total Pendapatan Daerah pada Pemerintah Kota Bekasi Tahun Anggaran 2007-2011

Tahun	PAD	Pendapatan Daerah	%
2007	Rp 174.814.693.267,00	Rp 1.122.840.410.030,00	15,57 %
2008	Rp 190.044.512.358,00	Rp 1.265.116.978.683,00	15,02%
2009	Rp 231.694.925.185,00	Rp 1.476.770.000.162,00	15,69%
2010	Rp 298.584.837.239,00	Rp 1.584.979.043.254,00	18,84%
2011	Rp 391.906.562.446,00	Rp 2.220.351.536.783,00	17,65%
Rata – Rata			16,55%

Sumber : Pemkot Bekasi

Berdasarkan tabel 1.2 dapat dilihat bahwa persentase kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pendapatan Daerah masih rendah, yaitu

Nurhayati, 2014

Analisis Efektivitas Penerimaan Pajak Reklame dan Kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi Tahun 2007-2011

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

rata-rata hanya 16,55% tiap tahunnya sejak tahun 2007-2011. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan daerah Kota Bekasi masih tergolong rendah. Rendahnya kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah yang belum memenuhi standar minimal 20,01% sebagaimana yang telah ditetapkan Departemen Dalam Negeri dalam Kepmendagri No. 690.900.327 tahun 1996 menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Bekasi belum mampu melaksanakan otonomi dengan baik. Hal ini dikarenakan masih tingginya ketergantungan daerah tersebut terhadap bantuan dari pemerintah pusat.

Rendahnya PAD suatu daerah bukanlah disebabkan karena struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh pemerintah pusat. Selama ini sumber-sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh pemerintah pusat (Ahmad Yani, 2004:3). Permasalahan yang dialami oleh setiap daerah sama begitu pula dengan Pemerintah Kota Bekasi yaitu mengalami permasalahan dalam otonomi yakni mengelola pendapatan asli daerahnya karena pemerintah daerah belum dapat mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya. Oleh karena itu pemerintah kota Bekasi harus berusaha bagaimana caranya untuk mengurangi bantuan dari pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan daerah kota Bekasi.

Usaha yang dapat dilakukan salah satunya dengan cara meningkatkan sumber-sumber PAD. Sumber PAD yang memiliki kontribusi yang sangat penting dalam membiayai pemerintahan dan pembangunan daerah adalah pajak daerah karena pajak daerah bermanfaat dalam meningkatkan kemampuan penerimaan dan juga mendorong laju pertumbuhan ekonomi daerah. Berkenaan dengan hal

tersebut, Pemerintah Daerah Kota Bekasi mencoba untuk memaksimalkan penerimaan pajak daerah. Adapun pengelolaan penerimaan pajak daerah dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kota Bekasi.

Pajak merupakan sumber penerimaan negara. Tanpa pajak, sebagian besar kegiatan negara sulit untuk dilaksanakan. Begitu pun dengan daerah, seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah maka daerah juga memiliki tanggung jawab untuk mengelola perpajakannya. Pajak digunakan untuk menunjang jalannya roda pemerintahan dan pembiayaan pembangunan. Dengan demikian maka penerimaan pajak penting untuk ditingkatkan karena akan berdampak pada besar kecilnya PAD yang diperoleh suatu daerah.

Dalam mengukur keberhasilan penerimaan pajak, hingga saat ini sebuah instansi dalam pemungutan pajak masih menggunakan sistem target, yakni sistem pemungutan pajak tersebut ditentukan dari jumlah target tahun sebelumnya. Apabila target tahun sebelumnya tercapai, maka target tahun ini akan dinaikkan dan begitu pula sebaliknya jika tahun sebelumnya tidak tercapai maka target tahun ini akan diturunkan. Penggunaan tolak ukur ini masih belum menggambarkan keberhasilan penerimaan pajak yang sesungguhnya karena apabila pemungutan pajak tersebut berpatokan pada target tahun sebelumnya maka dipertanyakan sebenarnya apakah realisasi pendapatan pajak yang disetor ke kas daerah yang menggunakan sistem target tersebut telah sesuai dengan potensi riilnya atau belum, dengan kata lain penerimaan pajak tersebut sudah maksimal atau belum.

Oleh karena itu dalam menilai apakah pemungutan pajak daerah tersebut telah maksimal atau belum maka diperlukan adanya suatu penilaian yang lebih

komprehensif dalam menilai keberhasilan PAD tersebut, salah satunya adalah menilai efektivitas pajak tersebut. Adapun efektivitas yang dimaksud adalah menghitung antara realisasi pajak dengan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah yang sebenarnya. Di Dispenda Kota Bekasi ada delapan jenis pajak daerah di antaranya Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir, Pajak Air Bawah Tanah, Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian C.

Berdasarkan Laporan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi tahun anggaran 2011 dapat dilihat jumlah penerimaan pajak daerah Kota Bekasi sebagai berikut :

Tabel 1.3
Pajak Daerah Pemerintah Kota Bekasi Tahun Anggaran 2011

No	Uraian	Target	Realisasi
1.	Pajak Hotel	Rp 3.299.999.400,00	Rp 3.348.011.541,00
2.	Pajak Restoran	Rp 43.279.918.850,00	Rp 45.324.573.725,00
3.	Pajak Hiburan	Rp 8.083.507.100,00	Rp 8.610.847.387,00
4.	Pajak Reklame	Rp 17.946.682.000,00	Rp 16.317.201.997,00
5.	Pajak Penerangan Jalan	Rp 114.175.764.254	Rp 117.979.596.235
6.	Pajak Parkir	Rp 5.683.734.000	Rp 6.051.487.394
7.	Pajak Air Bawah Tanah	Rp 1.7000.000.000	Rp 1.723.347.943
8.	Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian C	Rp 145.000.000	Rp 185.289.497

Sumber : Pemkot Kota Bekasi

Pajak reklame merupakan salah satu sumber potensi yang dapat meningkatkan PAD Kota Bekasi. Hal tersebut dapat dilihat dari besarnya target penerimaan pajak reklame yang ingin dicapai oleh Kota Bekasi, yaitu sebesar Rp 17.946.682.000,00 berada pada urutan nomor tiga setelah pajak restoran walaupun pada realisasinya tidak mencapai target, yaitu sebesar Rp 16.317.201.997,00. Harapan pencapaian target tersebut karena Kota Bekasi salah satu kawasan

JABODETABEK di mana kawasan tersebut merupakan jalur lalu lintas perdagangan dan perindustrian di Indonesia. Dengan begitu, dapat dipastikan banyaknya perusahaan yang menggunakan reklame sebagai media promosi dari barang dan jasa yang mereka hasilkan.

Berikut disajikan target dan realisasi Pajak Reklame tahun 2007-2011:

Tabel 1.4
Target dan Realisasi Pajak Reklame
Tahun Anggaran 2007 s/d 2011

Tahun	Target	Realisasi
2007	Rp 6.364.776.000	Rp 6.443.950.466
2008	Rp 9.499.776.000	Rp 10.957.995.950
2009	Rp 13.636.870.000	Rp 13.261.397.470
2010	Rp 17.829.247.000	Rp 13.875.969.916
2011	Rp 17.946.682.000	Rp 16.317.201.997

Sumber : Pemkot Bekasi

Berdasarkan tabel 1.4 dapat dilihat dari lima tahun terakhir, hanya tahun 2007 dan 2008 saja yang realisasi pemungutan pajaknya melampaui target yang telah ditetapkan, dengan kata lain pencapaian atau realisasi pajak reklame sudah efektif, sedangkan tiga tahun lainnya yaitu 2009 sampai dengan 2011 tidak dapat mencapai target yang telah ditetapkan. Misalkan tahun 2010 target yang ditetapkan Rp 17.829.247.000,00, namun realisasinya hanya Rp 13.875.969.916,00, berarti terdapat Rp 3.953.277.084,00 yang tidak terealisasi.

Dalam pelaksanaannya, pajak reklame menemui beberapa masalah, salah satunya adalah masih rendahnya penerimaan pajak reklame sebagaimana diungkap oleh Rianto (dalam www.radar-bekasi.com pada 10 April 2011) “selama ini pajak konstruksi reklame masih rendah ketimbang daerah DKI Jakarta. Hal tersebut disebabkan oleh ketidakefektivan sistem pemungutan pajak reklame

sehingga berdampak pada banyaknya pemasangan reklame liar.” Pernyataan tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Andi (dalam www.poskotanews.com pada 26 Februari 2011) bahwa “masalah perizinan reklame memang menjadi perhatian Pemerintah Kota Bekasi. Bahkan, Dinas Pemakaman Pertamanan dan Penerangan Jalan Umum (DPPPJU) mengaku kualahan tangani kecerobohan pemasang spanduk-spanduk dan reklame liar di Kota Bekasi.”

Selain masalah di atas, yang mengakibatkan berkurangnya potensi penerimaan pajak reklame adalah upaya penegakkan peraturan daerah tentang kebersihan, keindahan, kenyamanan, ketertiban dan keamanan (K5) sebagaimana dikemukakan oleh Wijaya (dalam www.poskotanews.com pada 12 Juli 2011) “sebanyak ratusan reklame tak berizin dirazia Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Bekasi, reklame dan spanduk yang dipasang liar tersebut juga mengganggu keindahan kota karena dipasang di tiang listrik dan pohon.” Hal ini dapat secara langsung penulis amati pada Kota Bekasi, yaitu masih banyak spanduk-spanduk reklame yang kadaluarsa maupun yang sudah habis masa pajaknya terpajang di sudut-sudut maupun di jalan-jalan protokol Kota Bekasi.

Dari beberapa masalah di atas dapat digambarkan bahwa sesungguhnya potensi penerimaan pajak reklame dari masalah-masalah tersebut sangat besar jika pemungutan pajak reklamenya dapat digali dan diefektifkan, sehingga diharapkan mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi. Dengan demikian, Pemerintah Kota Bekasi dapat meningkatkan total hasil pajak daerah. Jika pajak daerah meningkat maka akan memberikan peluang untuk meningkatkan PAD

sehingga secara otomatis Pemerintah Kota Bekasi akan mengurangi tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Vina et. al (2009) berjudul Analisis Pengaruh Penerimaan Pajak Reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Banyuasin dapat disimpulkan bahwa pajak reklame mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Banyuasin.

Selain itu, berdasarkan penelitian yang dilakukan Ridwan (2013) berjudul Kontribusi Pajak Reklame Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Nunukan dapat disimpulkan bahwa Pajak Reklame relatif kecil dalam memberikan kontribusi untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Nunukan. Walaupun kontribusi kecil terhadap PAD akan tetapi cukup berarti dalam pembiayaan pemerintahan.

Perbedaan penelitian ini dengan peneliti sebelumnya adalah objek dan periode yang digunakan. Periode yang digunakan pada penelitian ini adalah 2007-2011 untuk kontribusi dan efektivitas berdasarkan target, sedangkan potensi menggunakan periode 2009 sampai dengan 2011.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Analisis Efektivitas Penerimaan Pajak Reklame dan Kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi.”**

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah penelitian dapat dijabarkan menjadi beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana potensi penerimaan pajak reklame di Kota Bekasi tahun 2009-2011.
2. Bagaimana efektivitas pajak reklame berdasarkan target di Kota Bekasi tahun 2007-2011.
3. Bagaimana efektivitas pajak reklame berdasarkan potensi di Kota Bekasi tahun 2007-2011.
4. Bagaimana kontribusi pajak reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Bekasi tahun 2007-2011.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk menganalisis dan memberikan penjelasan mengenai pajak reklame dan Pendapatan Asli Daerah. Sedangkan yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui potensi penerimaan pajak reklame di Kota Bekasi tahun 2009-2011.
2. Untuk mengetahui efektivitas pajak reklame berdasarkan target di Kota Bekasi tahun 2007- 2011.
3. Untuk mengetahui efektivitas pajak reklame berdasarkan potensi di Kota Bekasi tahun 2007- 2011.

4. Untuk mengetahui kontribusi pajak reklame terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Bekasi tahun 2007-2011.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan akan mempunyai kegunaan antara lain:

1. Manfaat Praktis

- a. Sebagai masukan bagi Pemerintah Daerah Kota Bekasi tentang penerimaan pajak reklame dalam mendukung penerimaan Pendapatan Asli Daerah di Kota Bekasi.
- b. Sebagai bahan masukan dalam merumuskan kebijakan bagi Pemerintah Daerah Kota Bekasi dalam melakukan pemungutan terhadap pajak reklame.

2. Manfaat Teoritis

Dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan sumbangan pemikiran secara teoritis bagi ilmu pengetahuan dan kepustakaan tentang analisis kontribusi pajak reklame terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Bekasi.