

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Seiring dengan diberlakukannya Otonomi Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penyempurna UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti atas UU Nomor 29 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, setiap daerah diberi wewenang yang lebih luas untuk menggali, mengelola dan menggunakan sumber-sumber daya alam serta potensi-potensi lain yang terdapat di daerahnya sendiri, guna menunjang kelancaran pelaksanaan pembangunan dan pemerintahannya. Tujuan akhirnya adalah setiap daerah dituntut untuk bisa mengurangi seminimal mungkin ketergantungan keuangan kepada pemerintah pusat, sehingga setiap daerah harus bisa dan mampu membiayai rumah tangganya sendiri.

Selanjutnya Kaho (2005:65) menyatakan bahwa untuk dapat melaksanakan otonomi daerah, setiap daerah harus memiliki faktor-faktor diantaranya manusia pelaksanaannya harus baik, keuangan harus cukup dan baik, peralatannya harus cukup dan baik serta organisasi dan manajemennya harus baik. Dengan melihat hal tersebut, salah satu faktor yang memegang peranan sangat penting adalah faktor keuangan. Seperti yang kita ketahui bahwa keberhasilan pembangunan akan berjalan dengan baik apabila didukung dengan keuangan (dana) yang baik pula. Keuangan merupakan

salah satu syarat kelancaran pelaksanaan pembangunan. Kemampuan keuangan suatu daerah menunjukkan sejauh mana daerah dapat membiayai pembangunan dan pemerintahannya yang menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Membahas masalah keuangan suatu daerah setelah diberlakukannya otonomi daerah, pasti tidak akan lepas dari masalah sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), karena salah satu kriteria daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerah dengan baik adalah daerah tersebut mampu membiayai pembangunan dan pemerintahan daerah dengan sumber pembiayaan yang dimiliki, yang salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah.

Menurut UU No.32 tahun 2004 tentang pokok-pokok pemerintah daerah, sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri atas :

1. Pendapatan Pajak Daerah
2. Pendapatan retribusi daerah
3. Pendapatan bagian laba BUMD dan investasi lainnya
4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Di era Otonomi Daerah bagi setiap daerah, salah satu sumber PAD yang paling dapat diandalkan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan dan pemerintahannya yang tentunya dengan tidak mengesampingkan sumber-sumber yang lainnya adalah pajak daerah.

Fenomena yang selama ini berkembang di Indonesia sampai sekarang adalah sebagian besar daerah masih menggantungkan kegiatan pemerintahannya dari bantuan pemerintah pusat, hal ini dapat dilihat dari kesimpulan yang diungkapkan

Eko Agus Budiyanto (dalam Abdul Halim, 2002:139), bahwa ‘kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap APBD masih relatif kecil atau dengan kata lain hampir sebagian Kabupaten/kota belum memiliki tingkat kemandirian’. Rendahnya PAD pada hampir sebagian besar daerah kabupaten/kota di Indonesia adalah salah satunya disebabkan oleh masih rendahnya kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (Abubakar dalam Abdul Halim, 2002:142)

Demikian juga dengan Kabupaten Majalengka, pajak daerah memberikan kontribusi paling kecil terhadap Pendapatan Asli Daerah. Padahal jika merujuk pada ketentuan Tim Litbang Fisipol UGM (dalam Basdi Ati: 2007) bahwa kriteria kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah dinyatakan baik jika kontribusi tersebut menunjukkan nilai sebesar 40%. Untuk mengetahui bagaimana kontribusi pajak daerah terhadap PAD di Kabupaten Majalengka, dapat dilihat pada tabel 1.1 di bawah ini:

**Tabel 1.1**  
**Kontribusi Pajak Daerah Terhadap Total PAD**

<b>Tahun</b>	<b>Pajak Daerah</b>	<b>Total Pendapatan Asli Daerah (PAD)</b>	<b>Proporsi Pajak Daerah Terhadap PAD</b>	<b>Kriteria</b>
2001	776.460.292	6.774.253.799,77	11,5%	Kurang
2002	2.442.262.511	13.190.569.643,75	18,5%	Kurang
2003	2.861.412.336	23.394.660.270,23	12%	Kurang
2004	2.879.368.617	25.303.585.950,36	11%	Kurang
2005	3.648.242.956	32.463.712.328,70	11%	Kurang
2006	4.045.783.605	50.528.650.249,00	8%	Sangat Kurang

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka, 2007

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa realisasi penerimaan pajak daerah secara nominal mengalami peningkatan setiap tahunnya. Akan tetapi, secara umum kontribusi pajak daerah terhadap PAD sejak tahun 2001 sampai dengan 2006 masih kurang. Kontribusi terbesar hanya mencapai 18,5% pada tahun 2002 dan masih tergolong kurang. Sedangkan kontribusi terkecil terjadi pada tahun 2006 yaitu sebesar 8% yang tergolong sangat kurang. Dengan demikian, pajak daerah di Kabupaten Majalengka masih belum mampu menunjang kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Padahal di era otonomi daerah ini, pajak daerah merupakan sumber penting pendapatan daerah guna keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Mengingat pentingnya pajak daerah guna membiayai pemerintahan dan pembangunan, maka pemerintah daerah harus mengupayakan peningkatan pengelolaan pajak daerah tersebut. Peningkatan penerimaan pajak daerah sangat ditentukan oleh komponen pajak daerah itu sendiri. Komposisi pajak daerah yang ada di Kabupaten Majalengka adalah pajak hotel, pajak restoran/rumah makan, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C, dan pajak sarang burung walet. Salah satu komponen pajak daerah yang memberikan kontribusi terbesar kedua setelah pajak penerangan jalan terhadap pajak daerah di Kabupaten Majalengka adalah pajak reklame. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1.2**  
**Realisasi komponen Pajak daerah**  
**Di Kabupaten Majalengka Tahun 2004-2006**  
**(Dalam Rupiah)**

<b>Uraian Jenis Pajak</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>%</b>	<b>2006</b>	<b>%</b>
Pajak hotel/restoran	13.800.000	0,48	15.400.000	0,42	22.700.000	0,56
Pajak Restoran	12.705.000	0,44	17.100.000	0,47	38.295.000	0,95
Pajak Hiburan	9.000.970	0,31	9.390.000	0,26	10.329.000	0,26
Pajak Reklame	147.899.125	5,1	177.432.273	4,9	210.251.082	5,2
Pajak Penerangan Jalan	2.645.744.457	91,89	3.306.184.365	90,62	3.639.198.223	90
Pajak Galian Gol.C	28.840.740	1	33.937.100	0,93	35.745.300	0,88
Pajak Sarang Burung Walet	21.348.325	0,74	33.540.979	0,92	32.265.000	0,79
<b>Total Pajak Daerah</b>	<b>2.879.368.617</b>	<b>100</b>	<b>3.648.242.956</b>	<b>100</b>	<b>4.045.783.605</b>	<b>100</b>

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka, 2007

Dari data pada tabel tersebut di atas terlihat bahwa perkembangan pajak daerah diikuti oleh komponen-komponen pajak daerah itu sendiri. Dari tahun ke tahun, Pajak Penerangan Jalan merupakan primadona penerimaan yang memberi sumbangan terbesar pada akumulasi penerimaan pajak daerah. Akan tetapi penerimaan pajak penerangan jalan bukan hasil kerja keras aparaturnya pemerintah daerah dalam pemungutan pajak, karena penerimaan pajak ini diterima langsung dari transfer PT. PLN. Komponen pajak daerah lain yang menjadi perhatian Dipenda Kabupaten Majalengka adalah pajak reklame. Karena pajak reklame ini memiliki potensi cukup baik untuk ditingkatkan hasil pungutannya yang diharapkan akan semakin besar seiring dengan kemajuan Kabupaten Majalengka.

Salah satu upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah atau komponen-komponen adalah melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak daerah.

Sebagaimana yang diungkapkan Abubakar (dalam Abdul Halim 2002:142), bahwa:

...pajak daerah harus dikelola secara profesional dan transparan dalam rangka optimalisasi dan usaha meningkatkan kontribusinya terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah melalui intensifikasi pemungutannya dan ekstensifikasi subyek dan obyek pajak daerah.

Karena otonomi daerah bukan berarti eksploitasi daerah untuk menghasilkan PAD yang setinggi-tingginya. Jika otonomi daerah diartikan sebagai eksploitasi PAD, maka masyarakat daerahlah yang akan terbebani (Mardiasmo,2002:148). Dengan demikian upaya intensifikasi dan ekstensifikasi PAD khususnya dari sektor pajak daerah bisa dilakukan selama tidak menimbulkan masalah baru bagi daerah dan tidak membebani masyarakat

Salah satu upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pajak daerah yang dapat dilakukan pemerintah daerah guna meningkatkan pajak daerah, adalah melalui peningkatan pengelolaan pajak daerah dengan baik, yang salah satunya adalah dengan efektivitas dan efisiensi pemungutan pajak daerah itu sendiri (Syafri Daud dalam Abdul Halim, 2002:161). Peningkatan pengelolaan pemungutan pajak merupakan salah satu pilihan yang rasional, karena menurut Ning Rahayu (2005) mengingat permasalahan yang sering dihadapi daerah dalam mengoptimalkan penerimaan pajak daerah lebih pada ketidakefektifan dan ketidakefisienan pengelolaan pemungutan pajak. Dengan demikian, salah satu cara yang mungkin dapat dilakukan untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah di Kabupaten Majalengka adalah dengan

efektivitas dan efisiensi pengelolaan pemungutan pajak reklame, hal ini karena pemda tidak ingin menyia-nyiakan potensi yang ada di daerahnya. Kabupaten Majalengka merupakan salah satu daerah yang menjadi tujuan perusahaan dalam mempromosikan produknya. Karena alasan tersebut, di daerah ini banyak dipasang reklame-reklame yang digunakan sebagai alat oleh perusahaan dalam memasarkan produk barunya.

Berdasarkan hal tersebut, penulis mencoba menuangkan masalah ini dalam bentuk skripsi dengan judul:

**“Analisis Efektivitas dan efisiensi Pemungutan Pajak Reklame serta Kontribusinya terhadap Penerimaan Pajak Daerah Pada Dinas Pendapatan daerah Kabupaten Majalengka Tahun 2001-2006”.**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Agar penelitian tidak meluas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat efektivitas dan Efisiensi pemungutan Pajak Reklame Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2001-2006
2. Bagaimana perkembangan dan laju pertumbuhan pajak reklame dan pajak daerah pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2001-2006
3. Bagaimana kontribusi pajak reklame terhadap penerimaan pajak daerah pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2001-2006

### **1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Adapun maksud dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas dan efisiensi pemungutan pajak reklame serta kontribusinya dalam meningkatkan penerimaan pajak daerah.

#### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui bagaimana tingkat efektivitas dan efisiensi pemungutan pajak reklame pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2001-2006
2. Mengetahui bagaimana perkembangan dan laju pertumbuhan pajak reklame dan pajak daerah pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2001-2006
3. Mengetahui bagaimana kontribusi pajak reklame terhadap penerimaan pajak daerah pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2001-2006

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan bagi penulis sendiri dan dapat dijadikan bahan kajian dan pengembangan penelitian lebih lanjut, khususnya mengenai pajak reklame atau pajak daerah lainnya.



## 2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu referensi serta masukan bagi Dipenda Kabupaten Majalengka dalam mengelola pajak reklame sehingga mampu meningkatkan sumber pembiayaan pembangunan dan pemerintahan daerah khususnya dari sektor pajak daerah.

### 1.5 Kerangka Pemikiran

Pelaksanaan pembangunan akan berjalan dengan baik kalau didukung dengan keuangan (dana) yang baik pula, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Pembangunan dengan keuangan hampir tidak dapat dipisahkan karena keuangan merupakan kunci penting dalam menunjang kelancaran pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu, konsekuensi dari diselenggarakannya otonomi daerah, setiap daerah dituntut untuk menggali dan mengelola sendiri sumber-sumber keuangan yang ada di daerah guna kelancaran pemerintahan dan pembangunan daerah. Karena tujuan akhir dari otonomi daerah ini adalah daerah dituntut untuk mengurangi ketergantungan keuangan kepada pemerintah pusat. Membahas masalah keuangan suatu daerah pasti tidak akan lepas dari masalah sumber-sumber penerimaan daerah, yang salah satu diantaranya adalah Pajak Daerah.

Dalam penelitian ini hanya tertuju pada pajak Kabupaten/kota khususnya yang ada di Kabupaten Majalengka. Jenis pajak daerah yang berlaku di kabupaten Majalengka adalah Pajak hotel, pajak restoran/rumah makan, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak galian Gol.C dan pajak sarang burung walet.

Dimana setiap komponen pajak daerah tersebut memiliki kontribusi yang berbeda terhadap pajak daerah. Salah satu komponen pajak daerah yang harus mendapatkan cukup perhatian pemda Kabupaten Majalengka dengan tidak mengabaikan hal-hal lainnya adalah pajak reklame. Karena pajak reklame ini mempunyai prospek cukup baik dalam meningkatkan pendapatan daerah khususnya dari sektor pajak daerah.

Menurut Marihot P. Siahaan (2005: 323-324), pajak reklame adalah:

Pajak atas penyelenggaraan reklame. Reklame disini adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial, digunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan, atau memujikan suatu barang, jasa atau orang, ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa, atau orang; yang ditempatkan atau yang dapat dilihat, dibaca, dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum, kecuali yang dilakukan oleh pemerintah.

Karena pajak reklame merupakan penyumbang pendapatan daerah yang cukup baik, maka pemerintah daerah harus terus meningkatkan pengelolaan pemungutannya agar penerimaannya terus meningkat. Salah upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pengelolaan pemungutan pajak daerah khususnya pajak reklame adalah dengan lebih mengefektifkan dan mengefisienkan pemungutannya. Untuk mengetahui seberapa jauh pemerintah daerah mengefektifkan dan mengefisienkan pemungutan pajak reklame ini, maka digunakan konsep efektivitas dan efisiensi. Kedua konsep ini lebih kepada menggambarkan kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya.

Merujuk pada pernyataan Eko Agus Budiyo (dalam Abdul Halim, 2002:135), untuk menilai efektivitas pemungutan pajak reklame, penulis peroleh dengan membandingkan realisasi penerimaan pajak reklame dengan target yang telah

ditetapkan sebelumnya sesuai dengan potensi riil daerah. Efektivitas menyangkut semua tahap administrasi penerimaan pajak, menentukan wajib pajak, menetapkan nilai kena pajak, memungut pajak, menegakkan sistem pajak dan membukukan penerimaan. Semakin tinggi rasio efektivitas pajak reklame, berarti hal ini menggambarkan realisasi penerimaan semakin besar dan pencapaian target pajak reklame sudah cukup baik. Dan semakin besar realisasi penerimaan pajak reklame maka kontribusi terhadap penerimaan pajak daerah akan semakin besar pula.

Guna memperoleh ukuran yang lebih baik maka efektifitas ini perlu dibarengi dengan efisiensi pemungutan pajak reklamenya. Hal ini karena menurut penulis walaupun pemerintah daerah berhasil merealisasikan pajak reklame sesuai dengan target atau potensi riilnya, belum dikatakan memiliki arti jika biaya yang dikeluarkan untuk memungut pajak reklame melebihi realisasi pajak reklame yang diterimanya.

Pengertian efisiensi menurut Devas (Munir,2004:165) adalah hasil terbaik dari perbandingan antara usaha yang dikeluarkan dengan hasil yang dicapai oleh suatu kerja untuk mencapai hasil tersebut. Pengertian inipun mengacu pada perbandingan antara output (keluaran) dengan input (masukan). Semakin rendah hasil perbandingan, maka akan semakin tinggi tingkat efisiensinya. Sedangkan Eko Agus Budiyanto (dalam Abdul Halim, 2002:134) menyatakan bahwa, Efisiensi menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Berdasarkan kedua definisi tersebut, efisiensi pemungutan pajak reklame dapat diketahui dengan membandingkan rasio antara biaya yang dikeluarkan untuk memungut pajak reklame

dengan total realisasi pajak reklame itu sendiri. Semakin kecil biaya pemungutan pajak reklame yang dikeluarkan pemerintah daerah, maka rasio efisiensi akan semakin kecil, begitu juga sebaliknya. Dan semakin kecil rasio efisiensi maka realisasi penerimaan pajak reklame akan semakin besar sehingga kontribusi pajak reklame terhadap pajak daerah akan semakin baik.

Dengan adanya upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi pemungutan pajak reklame tersebut, maka sedikit banyaknya menurut penulis diharapkan akan dapat memberikan nilai yang berarti dalam meningkatkan kontribusi pajak reklame dalam meningkatkan penerimaan pajak daerah. Kontribusi pajak reklame ini merupakan sumbangan realisasi penerimaan pajak reklame terhadap penerimaan pajak daerah.

Pajak daerah menurut Peraturan Pemerintah RI No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah:

Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau badan usaha daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

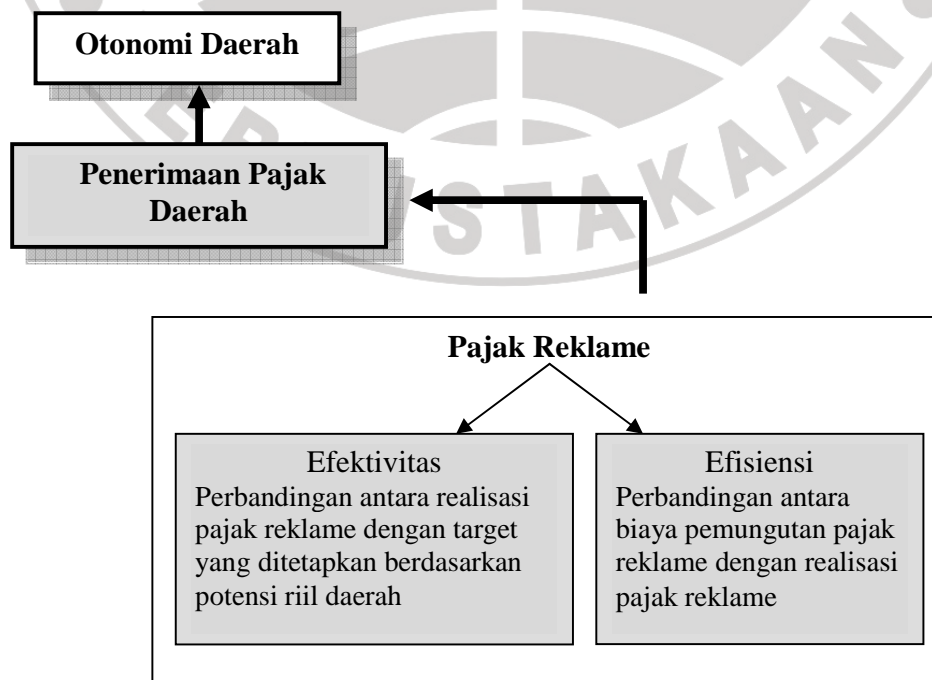
Sedangkan menurut Marihot P. Siahaan (2005:7) menyatakan bahwa, "Pajak Daerah adalah pungutan dari masyarakat oleh negara (pemerintah) berdasarkan Undang-undang yang bersifat dapat dipaksakan dan terutang oleh yang wajib membayarnya dengan tidak mendapat prestasi kembali (kontra prestasi/balas jasa) secara langsung, yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah".

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan pribadi atau badan usaha daerah yang bersifat dapat dipaksakan dan tidak mendapatkan imbalan langsung (kontraprestasi), yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.


Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa jika upaya efektivitas dan efisiensi pemungutan pajak reklame semakin ditingkatkan, maka realisasi pajak reklame akan semakin besar sehingga dapat meningkatkan kontribusinya terhadap penerimaan pajak daerah. Peningkatan pajak daerah merupakan penentu peningkatan PAD sebagai sumber pembiayaan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Selain itu konsep efektivitas dan efisiensi serta kontribusi pemungutan pajak reklame dapat dijadikan gambaran mengenai kinerja pemerintah daerah khususnya Dinas Pendapatan Daerah dalam pengelolaan pemungutan pajak reklame.


Uraian di atas dapat digambarkan sebagai berikut:

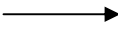
Gambar 1.1 Bagan Kerangka pemikiran



Keterangan:

 = yang diteliti

 = menentukan

 = melalui

### 1.6 Pertanyaan Penelitian

Penelitian memiliki jenis permasalahan yang berbeda-beda. Dalam setiap penelitian tidak selalu menguji hipotesis. Namun tergantung dari permasalahan yang dihadapi. Jika suatu penelitian tidak menguji hipotesis, maka untuk mempertegas permasalahan yang diteliti dapat dirumuskan dalam suatu problematika penelitian dalam bentuk kalimat tanya yang biasa disebut pertanyaan penelitian.

Berdasarkan uraian di atas dan mengacu pada kerangka pemikiran, maka yang menjadi pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat Efektivitas dan Efisiensi pemungutan Pajak Reklame Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2001-2006
2. Bagaimana perkembangan dan laju pertumbuhan pajak reklame dan pajak daerah pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2001-2006
3. Bagaimana kontribusi pajak reklame terhadap penerimaan pajak daerah pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2001-2006

