

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Seiring reformasi, sesuai pula dengan tuntutan berbagai kalangan yang prihatin dengan kondisi kehidupan masyarakat di seluruh pelosok negeri ini maka lahirlah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pun diberlakukan. Yang kemudian direvisi pada tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pernyataan dalam Bab 1, Ketentuan Umum, butir 6 dalam UU No. 32/2004 yaitu: “Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia” adalah merupakan awal dari terbentuknya Sistem pemerintahan Republik Indonesia mengatur asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan yang dilaksanakan secara bersama-sama. Untuk mewujudkan pelaksanaan asas

desentralisasi tersebut maka dibentuk daerah otonom yang terbagi dalam daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom.

Mardiasmo (2004:46) mengemukakan bahwa misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sekurang-kurangnya ada tiga yaitu, (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, serta (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Sedangkan tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah.

Sebagai konsekuensi dari berlakunya otonomi daerah di Indonesia yang mengakibatkan pengelolaan sumber-sumber keuangan yang tadinya dikuasai oleh pusat kini diserahkan kepada daerah maka setiap daerah harus dapat berkreasi dalam mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.

Seiring dengan semakin sulitnya keuangan negara maka setiap daerah harus bisa mengoptimalkan penerimaan daerahnya salah satunya dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan UU Nomor 33 tahun 2004 Pendapatan asli daerah terdiri atas:

1) Pajak; 2) Retribusi daerah; 3) Keuntungan perusahaan milik daerah; 4) Hasil pengelolaan kekayaan-kekayaan daerah yang dipisahkan; 5) lain-lain PAD yang sah.

Sehubungan penelitian yang dilakukan penulis adalah pada APBD pemerintah kabupaten Cianjur. Berikut ini akan ditampilkan data mengenai kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah kabupaten Cianjur tahun anggaran 2001-2008 yang dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut:

**Tabel 1.1**  
**Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Terhadap Total Pendapatan Daerah**  
**Kabupaten Cianjur Tahun Anggaran 2001-2008**  
**(Dalam Rupiah)**

Tahun	PAD	Pendapatan Daerah	%
2001	17,397,384,376.18	383,308,260,417.88	4.54%
2002	25,953,468,756.58	422,604,045,698.09	6.14%
2003	31,717,983,288.17	521,140,519,263.91	6.09%
2004	38,728,873,034.75	566,393,740,132.03	6,84%
2005	50,658,903,451.69	609,942,602,890.69	8,31%
2006	63,882,506,678.16	898,134,222,238.16	7.11%
2007	70,788,349,200.00	1,066,211,756,139.00	6.64%
2008	77,865,121,748.00	1,198,479,356,320.00	6.50%
Rata-rata			6.52%

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Cianjur tahun 2001-2008 (data diolah)

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa persentase kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap pendapatan daerah masih tergolong relatif kecil yaitu hanya rata-rata 6,52% tiap tahunnya sejak tahun 2001-2008, hal ini menunjukkan bahwa kemampuan daerah Kabupaten Cianjur masih rendah sekali. jika kemampuan daerah suatu daerah tergolong rendah maka dapat disebutkan bahwa daerah tersebut tidak mampu berotonomi dengan baik karena peranan pemerintah pusat masih lebih dominan dibandingkan peranan daerah itu sendiri). Pengalaman selama ini

menunjukkan bahwa hampir di semua daerah persentase PAD relatif kecil. Pada umumnya APBD suatu daerah didominasi oleh sumbangan pemerintah pusat dan sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan daerah sangat tergantung kepada pemerintah pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki menjadi sangat terbatas. Rendahnya PAD dari suatu daerah bukanlah disebabkan karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-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). Oleh karena itulah permasalahan yang dialami oleh setiap daerah sama begitu pula dengan Kabupaten Cianjur yaitu mengalami permasalahan dalam otonomi yakni dalam mengelola pendapatan asli daerahnya karena pemerintah daerah belum dalam mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya.

Berdasarkan data Laporan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cianjur Tahun Anggaran 2008, PAD yang diperoleh Kabupaten Cianjur adalah sebesar 77 milyar, dana tersebut masing-masing disumbangkan oleh pajak daerah sebesar 19 milyar, retribusi daerah sebesar 15 milyar hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 4 milyar dan lain-lain PAD yang sah sebesar 38 milyar. Berkaitan dengan hal tersebut, optimalisasi PAD perlu dilakukan dengan cara memaksimalkan sumber-sumber PAD, salah satunya dengan mengoptimalkan Pajak Daerah sebagai salah satu penyumbang besar dalam PAD.

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 pada tahun sebelumnya, apabila target tahun sebelumnya tercapai, maka target tahun ini dinaikan dan begitu pula sebaliknya jika tahun sebelumnya tidak tercapai maka target tahun ini akan diturunkan. Penggunaan tolok ukur ini masih belum menggambarkan keberhasilan penerimaan pajak yang sesungguhnya karena apabila pemungutan pajak tersebut berpatokan pada target tahun sebelumnya maka perlu dipertanyakan sebenarnya apakah realisasi pendapatan pajak yang disetor ke kas daerah yang menggunakan sistem target tersebut telah sesuai dengan potensi rilnya 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 tidak maka diperlukan adanya suatu penilaian yang lebih komprehensif dalam menilai keberhasilan pendapatan asli daerah tersebut, salah satunya adalah menilai efektivitas Pajak tersebut. Adapun efektivitas yang dimaksud disini adalah menghitung antara realisasi Pajak dengan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah yang sebenarnya. Berdasarkan Dinas Perpajakan Daerah Kabupaten Cianjur, Kabupaten Cianjur sendiri sampai dengan saat ini memungut delapan jenis pajak daerah diantaranya yaitu pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan c, pajak parkir, pajak sarang burung wallet.

Berdasarkan Laporan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Cianjur Tahun Anggaran 2008 dapat dilihat jumlah penerimaan pajak daerah Kabupaten Cianjur adalah sebagai berikut:

**TABEL 1.2**  
**PAJAK DAERAH KABUPATEN CIANJUR TAHUN ANGGARAN 2008**

NO	PAJAK DAERAH	TARGET	REALISASI
1	Pajak Hotel	3.099.733.044	3.559.646.814
2	Pajak Restoran	1.964.155.128	1.980.937.123
3	Pajak Hiburan	655.458.000	664.202.061
<b>4</b>	<b>Pajak Reklame</b>	<b>3.213.209.900</b>	<b>2.914.738.610</b>
5	Pajak Penerangan Jalan	9.142.049.000	9.298.485.810
6	Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C	415.653.600	479.307.206
7	Pajak Parkir	137.664.000	166.058.360
8	Pajak Sarang Burung Walet	30.000.000	27.565.000

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Cianjur tahun 2008 (data diolah)

Pajak Reklame adalah merupakan salah satu sumber potensi yang dapat meningkatkan PAD kabupaten Cianjur sebagai daerah yang dalam kategori berkembang. Dalam pelaksanaannya pajak reklame merupakan pajak yang sering terkendala. Salah satunya adalah banyaknya para pengusaha yang menunggak pajak reklame seperti yang di ungkapkan koran PELITA pada hari Rabu , 15 Juli 2009 dalam sebuah artikel yang berjudul “26 Reklame SPBU di Cianjur Belum Bayar Pajak Disegel” menyatakan sebanyak 26 reklame PT Pertamina di 26 SPBU (Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum) yang tersebar di wilayah Kabupaten Cianjur, Jabar, membandel belum membayar pajak reklame sepanjang tahun 2007 dan tahun 2008 sebesar Rp103.000.000. Selain 26 reklame PT Pertamina yang membandel membayar pajak reklame koran PELITA tersebut juga mengungkap mengenai reklame PT XL di



150 titik yang tersebar di sejumlah conter pulsa, di jalan-jalan protokol dan pusat-pusat keramaian baik di dalam maupun di luar kota Cianjur, yang nilainya mencapai belasan juta rupiah juga menunggak. Kutipan artikel koran di atas jelas menggambarkan fenomena dimana pajak reklame merupakan pajak yang mengalami masalah penunggakan cukup tinggi di antara semua pajak daerah Kabupaten Cianjur. Hal ini juga dikatakan oleh Kepala Bidang Bina Potensi Perpajakan yang menyatakan bahwa masih banyak pengusaha atau perusahaan yang memasang berbagai spanduk iklan atau reklame di wilayah Kabupaten Cianjur dan tidak mematuhi prosedur dan aturan pemerintah. Begitupun halnya dengan spanduk-spanduk reklame kadaluarsa, bodong maupun sudah habis masa pajaknya masih terpajang di sudut-sudut maupun di jalan-jalan Protokol Kabupaten Cianjur. Selain itu yang mengakibatkan berkurangnya potensi dari pajak reklame adalah upaya menegakan peraturan daerah tentang kebersihan, keindahan, kenyamanan, ketertiban dan keamanan (K5), Pemerintah Kabupaten Cianjur yang mengeluarkan kebijakan untuk pemasangan reklame khususnya reklame kain (spanduk) tidak diperbolehkan melintang di atas jalan, sehingga mengurangi animo WP Reklame.

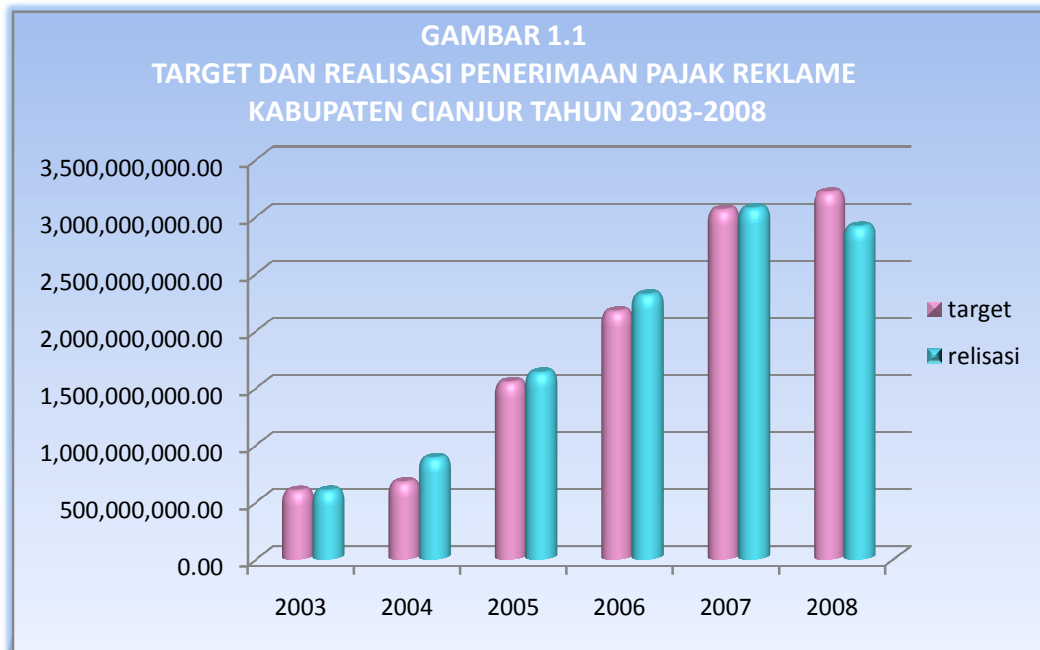
Selain kendala tunggakan pajak reklame maupun reklame yang illegal di atas, kemampuan administrasi pemungutan di daerah yang masih lemah juga merupakan salah satu faktor penyebab semakin banyaknya reklame illegal di Kabupaten Cianjur sehingga berpotensi kehilangan Pendapatan Asli Daerah dari pajak reklame tiap tahunnya. Begitu juga sistem pemungutan pajak masih menerapkan *official system*

atau pembayaran dilakukan di kantor dinas pendapatan daerah dimana *official system* mempunyai kelemahan dalam pengawasan dan kenyataan di lapangan. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah juga terhadap penetapan target yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pajak daerah terutama pajak reklame tiap tahunnya, hal ini berkaitan dengan pemerintah berani menetapkan target pajak dari realisasi tahun sebelumnya tanpa terlebih dahulu melihat potensi pajak reklame sesungguhnya yang dapat digali dan belum tergali. Dengan mengoptimalkan penerimaan dari pajak reklame tersebut maka Kabupaten Cianjur akan dapat meningkatkan total hasil pajak daerah. jika pajak daerahnya meningkat, maka akan memberikan peluang juga kepada peningkatan PAD Kabupaten Cianjur. Sehingga secara otomatis pemerintah daerah Kabupaten Cianjur akan mengurangi tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat.

Dari beberapa pernyataan di atas dapat digambarkan bahwa sesungguhnya potensi penerimaan pajak reklame dari kendala-kendala tersebut sangat besar jika dapat digali dan dioptimalkan penerimaannya, sehingga akan meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Cianjur tersebut.

Berikut ini adalah gambaran target dan realisasi pajak reklame Kabupaten Cianjur tahun 2003-2008





Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Cianjur tahun 2003-2008 (data diolah)

Dari Gambar 1.1 dapat dilihat bahwa Target Pajak Reklame dari tahun-ketahun selalu mengalami kenaikan dan realisasinya pun selalu tercapai kecuali pada tahun 2008 maka sangat disayangkan jika kenaikan target tersebut tidak dipungut berdasarkan potensi yang sesungguhnya.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Efektivitas Pemungutan Pajak Reklame Dan Kontribusinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cianjur”

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa yang menjadi rumusan masalah untuk menganalisis tingkat efektivitas Pajak Reklame dan kontribusinya terhadap PAD yaitu:

1. Bagaimana besar potensi penerimaan Pajak Reklame Kabupaten Cianjur tahun 2007-2008.
2. Bagaimana Efektivitas yang sesuai dengan potensi penerimaan pajak reklame Kabupaten Cianjur tahun 2007-2008.
3. Bagaimana Efektivitas berdasarkan target penerimaan pajak reklame tahun 2001-2008
4. Bagaimana Kontribusi Penerimaan Pajak Reklame Terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Cianjur Tahun 2001 sampai 2008 dan proyeksinya.

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian adalah untuk mengetahui :

1. Gambaran potensi penerimaan Pajak Reklame Kabupaten Cianjur tahun 2007-2008.
2. Efektivitas yang sesuai dengan potensi penerimaan pajak reklame Kabupaten Cianjur tahun 2007-2008.
3. Efektivitas berdasarkan target penerimaan pajak reklame Kabupaten Cianjur tahun 2001-2008

4. Kontribusi penerimaan Pajak Reklame Terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Cianjur tahun 2001 sampai tahun 2008 dan proyeksinya.

#### **1.4 Kegunaan penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna antara lain :

1. Penelitian ini dapat dijadikan pengalaman dan sarana untuk memperdalam pengetahuan tentang ilmu Akuntansi Publik khususnya mengenai akuntansi keuangan daerah terutama bidang perpajakan daerah.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap ilmu Akuntansi Publik khususnya mengenai akuntansi keuangan daerah terutama bidang perpajakan daerah.
3. Hasil penelitian ini diharapkan juga sebagai informasi atau acuan dan sekaligus untuk memberikan rangsangan dalam melakukan penelitian selanjutnya khususnya mengenai optimalisasi penerimaan yang bersumber dari pajak daerah.
4. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi Dinas Perpajakan Daerah Kabupaten Cianjur dalam menilai keberhasilan pendapatan asli daerah dan penerimaan pajak reklame sehingga dapat menjadi masukan yang berharga bagi penetapan kebijakan dalam mengelola pajak daerah terutama pajak reklame.