

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia pada tahun 2001, pemerintah daerah merupakan organisasi sektor publik yang diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat dalam mengatur pemerintahannya sendiri. Kewenangan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan kedalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, serta Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pada intinya, Undang-Undang tersebut memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, serta melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri.

Pemerintahan daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam mencapai tujuan, salah satunya adalah faktor keuangan. Kaho (2001:610) menyatakan bahwa, “Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan yang mempengaruhi dalam pelaksanaan otonomi daerah.”

Otonomi daerah membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah untuk mampu menggali dan mengembangkan potensi asli daerahnya secara optimal sebagai sumber keuangan daerah. Masalah kemandirian keuangan daerah merupakan masalah utama bagi banyak daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Pemerintah Kota Cimahi merupakan salah satu pemerintah daerah yang menunjukkan adanya permasalahan dalam keuangan daerahnya. Fenomena tersebut dapat terlihat rendahnya kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah Kota Cimahi selama tahun 2004-2008. Tabel 1.1 berikut ini menyajikan data yang terkait dengan fenomena tersebut.

TABEL 1.1
KONTRIBUSI SUMBER-SUMBER
PENDAPATAN DAERAH KOTA CIMAH
TAHUN 2004-2008

Tahun	PAD (%)	Dana Perimbangan (%)	Lain-Lain Pendapatan yang Sah (%)	Total Pendapatan Daerah (%)
2004	15,27	79,98	4,75	100
2005	16,41	76,96	6,63	100
2006	13,34	81,87	4,79	100
2007	12,52	74,93	12,55	100
2008	12,97	76,78	10,25	100

Sumber: Dipenda Kota Cimahi (data diolah)

Berdasarkan data pada tabel 1.1, dapat diketahui bahwa selama kurun waktu lima tahun dari 2004-2008, tingkat kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah Kota Cimahi relatif rendah. Pada tahun

2004 saja kontribusinya hanya sebesar (15,27%), tahun 2005 (16,41%), tahun 2006 (13,34%), tahun 2007 (12,52%), dan tahun 2008 (12,97%). Rendahnya kontribusi pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah yang belum memenuhi standar minimal 20.01% sebagaimana yang telah ditetapkan Departemen Dalam Negeri , menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Cimahi belum mampu secara mandiri membiayai kegiatan pemerintahannya melalui pengelolaan potensi pendapatan asli daerah.

Mudrajad Kuncoro (1995:17) menyatakan bahwa, “Proporsi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah (TPD) sebagian besar provinsi di Indonesia hanya 15,4%, artinya lebih banyak subsidi dari pemerintah pusat dibandingkan dengan PAD dalam pembiayaan pembangunan daerah, terkecuali DKI Jakarta yang mencatat proporsi PAD terhadap TPD nya lebih dari 60%.”

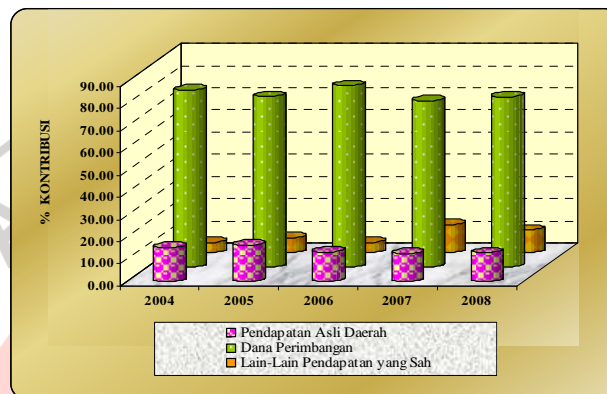
Abdul Halim (2004:155) kembali mengemukakan fakta empirik bahwa, “Secara rata-rata nasional, PAD hanya memberi kontribusi 12-15% dari total penerimaan daerah, sedangkan \pm 70% masih menggantungkan sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat.”

Apabila ditinjau dari kontribusi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah dalam tabel 1.1 di atas, semakin jelas terlihat bahwa besarnya bantuan/sumbangan dari pemerintah pusat didalam struktur penerimaan daerah Kota Cimahi selama tahun 2004-2008 lebih dominan (74,93%-81,87%) dibandingkan dengan kontribusi PAD. Sedangkan kontribusi lain-lain pendapatan

yang sah diketahui memiliki tingkat kontribusi terkecil yaitu (4,75%-12,55%).

Gambar 1.1 berikut ini akan memperlihatkan secara lebih jelas fenomena tersebut.

GAMBAR 1.1
KONTRIBUSI SUMBER-SUMBER
PENDAPATAN DAERAH KOTA CIMAH
TAHUN 2004-2008



Sumber: Dipenda Kota Cimahi (data diolah)

Dari gambar 1.1 diatas, dapat terlihat bahwa sumber pendapatan daerah Kota Cimahi selama tahun 2004-2008 masih didominasi oleh dana perimbangan (bantuan dan sumbangan pemerintah pusat), sedangkan porsi PAD dan lain-lain pendapatan yang sah masih relatif kecil. Memen Kustiawan (67:206) menyatakan bahwa, “Kemandirian fiskal daerah tidak akan menjadi kenyataan kalau pusat menguasai sebagian besar sumber dana, maka yang terjadi justru peningkatan ketergantungan anggaran daerah kepada pusat.”

Sebagai daerah otonom, ketergantungan pemerintah Kota Cimahi terhadap bantuan pemerintah pusat seharusnya dapat seminimal mungkin sehingga PAD menjadi bagian dari sumber keuangan yang terbesar. Abdul Halim (2007:198) mengemukakan bahwa, “Porsi pendapatan asli daerah dijadikan sebagai indikator

tingkat kemandirian dari suatu daerah dalam menjalankan kewenangan otonominya.”

Abdul Halim (2008,232) menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Sedangkan tingkat kemandirian keuangan daerah itu sendiri ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman.

Untuk mewujudkan kemandirian keuangan daerah, maka sumber-sumber pendapatan asli daerah menurut Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah, harus digali secara optimal tanpa melanggar ketentuan yang berlaku. Abdul Halim (2004:148) mengemukakan bahwa, “Maksimalisasi PAD akan berimplikasi pada peningkatan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah, karena penyumbang terbesar PAD adalah dua komponen tersebut.” Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa pajak daerah merupakan salah satu komponen yang memegang peranan penting dalam pendapatan asli daerah.

Tabel 1.2 berikut ini, menyajikan data kontribusi pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah Kota Cimahi selama tahun 2004-2008.

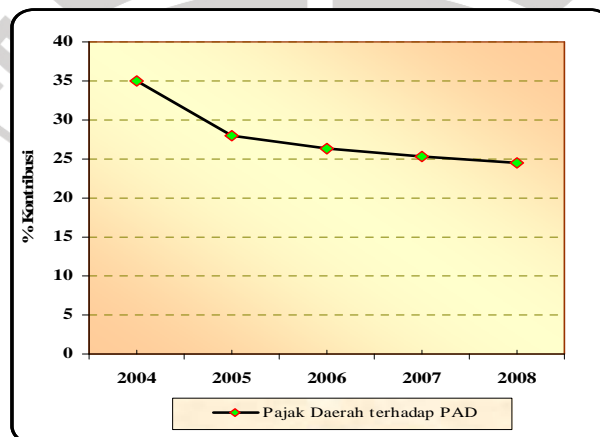
TABEL 1.2
KONTRIBUSI PAJAK DAERAH TERHADAP
PENDAPATAN ASLI DAERAH KOTA CIMAH
TAHUN 2004-2008

Tahun	Pajak Daerah	Pendapatan Asli Daerah	Kontribusi Pajak Daerah/PAD
2004	Rp 14.370.598.809	Rp 41.152.294.199	34,92 %
2005	Rp 13.514.946.967	Rp 48.242.903.314	28,01 %
2006	Rp 13.262.016.896	Rp 50.325.670.467	26,35 %
2007	Rp 14.172.997.801	Rp 55.813.859.454	25,39 %
2008	Rp 15.919.330.572	Rp 65.108.137.872	24,45 %

Sumber : Dipenda Kota Cimahi (data diolah)

Berdasarkan data diatas, diketahui bahwa kontribusi pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah selama lima tahun (2004-2008) cenderung mengalami penurunan, pada tahun 2004 (34.92%), tahun 2005 (28.01%), tahun 2006 (26.35%), tahun 2007 (25.39%), dan tahun 2008 (24.45%). Untuk lebih jelasnya dapat terlihat dari gambar 1.2 berikut ini.

GAMBAR 1.2
KONTRIBUSI PAJAK DAERAH TERHADAP
PENDAPATAN ASLI DAERAH KOTA CIMAH
TAHUN 2004-2008



Sumber: Dipenda Kota Cimahi (data diolah)

Menurunnya kontribusi pajak daerah secara berturut-turut dari tahun 2004-2008 tentunya akan mempengaruhi jumlah pendapatan asli daerah Kota Cimahi, hal tersebut dikarenakan pajak daerah merupakan sumber andalan bagi pendapatan asli daerah. Menurut Mahi (dalam Hessel Nogi, 2007:82), dalam upaya untuk kemandirian daerah, tampaknya PAD masih belum dapat diandalkan sebagai sumber pembiayaan desentralisasi karena faktor-faktor berikut ini.

1. Relatif rendahnya basis pajak/retribusi daerah
2. Perannya tergolong kecil dalam total penerimaan daerah
3. Kemampuan administrasi pemungutan di daerah yang masih rendah
4. Kemampuan perencanaan dan pengawasan yang masih rendah.

Harun Hamrolie (1990:47) mengemukakan bahwa ada lima faktor yang mempengaruhi pendapatan asli daerah dari sektor pajak daerah, antara lain:

1. Potensi wajib pajak
2. Potensi besarnya pajak yang ditetapkan
3. Efektivitas pemungutan pajak
4. Tarif pajak,
5. Dasar pajak (*tax base*).

Kewenangan dalam pengenaan pajak daerah diharapkan dapat lebih mendorong pemerintah daerah untuk terus berupaya mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya. Merujuk pada pendapat yang dikemukakan diatas, maka salah satu upaya optimalisasi PAD dapat dilakukan dengan cara meningkatkan efektivitas pemungutan pajak daerah sesuai dengan potensi riil daerahnya.

Berdasarkan Laporan Realisasi Pendapatan Daerah Kota Cimahi tahun 2004-2008 yang diperoleh dari Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda) Kota Cimahi, diketahui bahwa terdapat tujuh jenis pajak daerah yang dikelola oleh Dipenda Kota Cimahi, antara lain:

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran
3. Pajak Reklame
4. Pajak Hiburan dan Tontonan
5. Pajak Penerangan Jalan
6. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian C
7. Pajak Parkir.

Kendati cukup beragam jenis pajak daerah yang dikelola oleh pemerintah Kota Cimahi, namun hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber pemungutan pajak daerah. Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Ema Purnama Kasih (27 April 2009), salah satu pegawai Dipenda Kota Cimahi menyatakan bahwa:

Sumber penerimaan pajak daerah terbesar diperoleh dari jenis pajak penerangan jalan, namun pajak tersebut tidak dikelola sepenuhnya oleh pihak Dipenda Kota Cimahi melainkan dikelola oleh pihak PLN, yang kemudian dipungut oleh Dipenda sesuai ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan Laporan Realisasi Penerimaan Daerah Kota Cimahi tahun 2004-2008 diketahui bahwa, pajak reklame merupakan sumber penerimaan pajak daerah yang memberikan kontribusi besar kedua setelah pajak penerangan jalan. Kota Cimahi sebenarnya mempunyai potensi yang cukup besar dari sektor pajak reklame, potensi tersebut terlihat dari banyaknya reklame yang terpasang, baik dalam bentuk poster, spanduk, baligo, hingga billboard raksasa dan lain sebagainya. Apalagi sejak resmi berubah dari Kota Administratif menjadi Pemerintah Daerah Kota, Kota Cimahi berkembang menjadi kota yang lebih maju. Kemajuan pembangunan Kota Cimahi dapat terlihat dari semakin banyaknya pusat perbelanjaan dan restoran yang didirikan di Cimahi. Hal tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya Kota Cimahi memiliki sumber-sumber potensi pendapatan asli daerah yang besar dari sektor pajak daerah, khususnya dari pajak

reklame. Oleh karena itu, pemerintah daerah Kota Cimahi seharusnya dapat lebih meningkatkan efektivitas pemungutan pajak reklame sesuai dengan potensi daerah yang dimilikinya sehingga dapat memberikan kontribusi yang lebih optimal terhadap pajak daerah dan pada akhirnya menyokong bagi pendapatan asli daerah (indikator kemandirian keuangan daerah).

Merujuk pada pendapat-pendapat yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat diambil kesimpulan bahwa kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam menggali dan mengelola sumber daya atau potensi daerah yang dimilikinya secara efektif dan efisien sebagai sumber utama keuangan daerah yang berguna untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sedangkan tingkat kemandirian keuangan daerah merupakan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber dana ekstern (pemerintah pusat). Untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah Kota Cimahi, pemerintah daerah cenderung menggali potensi PAD dengan lebih mengefektifkan pemungutan pajak daerahnya, salah satunya adalah dengan cara meningkatkan efektivitas pemungutan pajak reklame.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka dilakukan penelitian tentang pengaruh efektivitas pemungutan pajak reklame terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah melalui penulisan skripsi yang berjudul, **Pengaruh Efektivitas Pemungutan Pajak Reklame Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah (Studi Kasus pada Pemerintah Kota Cimahi Tahun 2004-2008).**

1.2 Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari fenomena yang telah dikemukakan pada latar belakang masalah diatas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah efektivitas pemungutan pajak reklame Pemerintah Kota Cimahi pada tahun 2004-2008.
2. Bagaimanakah tingkat kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kota Cimahi pada tahun 2004-2008.
3. Seberapa besar pengaruh efektivitas pemungutan pajak reklame terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kota Cimahi pada tahun 2004-2008.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk meneliti pengaruh dari efektivitas pemungutan pajak reklame terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Pemerintah Kota Cimahi. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui efektivitas pemungutan pajak reklame Pemerintah Kota Cimahi pada tahun 2004-2008.
2. Untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kota Cimahi pada tahun 2004-2008.

3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh efektivitas pemungutan pajak reklame terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kota Cimahi pada tahun 2004-2008.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian tentang pengaruh efektivitas pemungutan pajak reklame terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

1. Kegunaan Akademis

Bagi para peneliti, diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi atau dasar pemikiran untuk melakukan penelitian selanjutnya dalam bidang Akuntansi Sektor Publik, terutama penelitian yang terkait dengan efektivitas pemungutan pajak reklame dalam rangka meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

2. Kegunaan Empiris

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan baru dan langkah-langkah strategis bagi aparatur daerah Pemerintah Kota Cimahi, khususnya pihak Dinas Pendapatan Daerah untuk melakukan upaya-upaya konkrit di lapangan terkait dengan upaya mengefektifkan pemungutan pajak reklame sebagai salah satu sumber utama pajak daerah yang akan memberikan kontribusi terhadap PAD sehingga kemandirian keuangan daerah Kota Cimahi dan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.