

BAB II

KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

A. TINJAUAN PUSTAKA

Pajak Reklame merupakan potensi bagi penerimaan PAD. Bertolak dari penelitian yang dilakukan oleh Ervira Pratiwi (Sarjana Reguler FISIP UI, 2006). Skripsi yang berangkat dari judul “Analisis Atas Perbandingan Pemungutan Pajak Reklame Sebelum dan Sesudah Dikelola Sepenuhnya Oleh Pemerintah Kota Bogor” telah menganalisis masalah seputar Pajak Reklame.

Menganalisis kebijakan penyerahan pemungutan pajak reklame kepada pihak ketiga serta mengemukakan perbedaan dalam proses pemungutan pajak reklame ketika dikelola pihak ketiga maupun setelah dikelola sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah Kota Bogor. Salah satu sumber PAD kota Bogor adalah penerimaan pajak daerah di dalamnya terdapat pajak reklame. Dalam penelitian ini, peneliti menganalisis kebijakan penyerahan pemungutan pajak reklame kepada pihak ketiga sebelum tanggal 18 Mei 2003 serta mengemukakan perbedaan dalam proses pemungutan pajak reklamennya ketika dikelola pihak ketiga maupun setelah dikelola sepenuhnya oleh Pemerintah Kota Bogor setelah tanggal 19 Mei 2003¹³.

¹³ Ervira Pratiwi, “Analisis atas Perbandingan Pemungutan Pajak Reklame Sebelum dan Sesudah Dikelola Sepenuhnya Oleh Pemerintah Kota Bogor”, *Skripsi Sarjana FISIP Universitas Indonesia 2006*, hal. 6, tidak diterbitkan.

Dalam kesimpulan ditemukan mekanisme penyelenggaraan reklame ketika dikelola oleh PT Mandara (dalam hal ini pihak ketiga) lebih mudah jika dibandingkan dengan mekanisme saat ini (oleh Pemerintah Kota Bogor). Proses untuk menyelenggarakan reklame setelah dikelola sepenuhnya oleh Pemerintah Kota Bogor saat ini, berbelit-belit dan tidak memberikan kemudahan administrasi (*ease of administration*) bagi para penyelenggara reklame, sehingga lebih banyak menghabiskan biaya dan waktu. Kelemahan dari pemungutan pajak reklame ketika dikelola oleh PT Mandara adalah tidak adanya kontrol dari Pemerintah Kota Bogor terhadap pengenaan tarif dan penentuan *fee*-nya karena Pemerintah Kota Bogor tidak mementingkan berapa tarif dan *fee* yang diterapkan, tetapi lebih mementingkan target penerimaan pajaknya telah tercapai dari hasil pemungutan pajak oleh PT Mandara. Dari segi penerimaan pajaknya, setelah dikelola oleh Pemkot Bogor lebih besar jika dibandingkan dengan ketika dikelola oleh PT Mandara karena setelah berakhirnya kerjasama tersebut, Pemkot Bogor langsung membuat peraturan mengenai penyelenggaraan reklame yang di dalamnya terdapat Nilai Sewa Reklame yang baru, pada akhirnya mengubah komponen penghitungan pajak reklame sehingga dapat menaikkan penerimaan pajak reklame di Kota Bogor. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif yang digunakan untuk memahami dan menginterpretasikan suatu fenomena sosial.

Peneliti juga melihat pada penelitian sejenis mengenai pemeriksaan pajak, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Yulia (Sarjana Ekstensi FISIP UI, 2003) dengan judul “ Analisis Efektivitas Pemeriksaan Pajak Hiburan (Studi Kasus Pada Suku Dinas Pendapatan Daerah Jakarta Timur). Skripsi ini mengenai kinerja pemeriksaan pajak hiburan dilihat dari sisi efektivitasnya.¹⁴

Pajak hiburan di wilayah Jakarta Timur merupakan jenis pajak yang memiliki banyak kelebihan, namun penerimaannya belum optimal. Penyebab belum optimalnya penerimaan pajak hiburan antara lain disebabkan kurang patuhnya wajib pajak hiburan dalam melaksanakan kewajiban pajaknya. Dalam era otonomi daerah yang menuntut kemandirian pembiayaan, kondisi kurang patuhnya wajib pajak hiburan tentunya harus diperbaiki. Salah satunya dengan melakukan pemeriksaan . Peneliti melihat kinerja pemeriksaan pajak hiburan dilihat dari sisi efektivitasnya dan dan faktor yang mempengaruhi efektivitas pemeriksaan pajak hiburan tersebut. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif. Sedangkan teknik pengumpulan data dengan studi kepustakaan dan pengumpulan data di lapangan melalui wawancara.

Penelitian lainnya tentang pemeriksaan pajak dilakukan oleh Yuki Aditya. Judul penelitian adalah “Analisis Pelaksanaan Pemeriksaan Pajak Hiburan (Studi Kasus Suku Dinas Pendapatan Jakarta Selatan). Penelitian mengenai sejauh manah tingkat kepatuhan wajib pajak hiburan dalam memenuhi kewajiban perpajakan

¹⁴ Yulia, “Analisis Efektivitas Pemeriksaan Pajak Hiburan (Studi Kasus Pada Suku Dinas Pendapatan Jakarta Timur)”, *Skripsi Sarjana Ekstensi FISIP Universitas Indonesia* 2003, hal. 8, tidak diterbitkan.

hiburannya sehubungan dilakukan pemeriksaan pajak hiburan di Suku Dinas Pendapatan Jakarta Selatan.¹⁵ Kesimpulan yang didapat dari skripsi ini salah satunya adalah bila diukur dari pelaksanaan pemeriksaan pajak hiburan, maka kepatuhan wajib pajak hiburan dikatakan tinggi karena wajib pajak hiburan yang mendapatkan sanksi berupa denda maupun bunga dari Sudinpenda Jakarta Selatan semakin menurun tiap tahunnya, meningkatnya jumlah wajib pajak hiburan yang terdaftar baik itu melalui pendataan langsung di lapangan maupun wajib pajak hiburan mendaftarkan sendiri ke Sudinpenda Jakarta Selatan setiap tahunnya, dan meningkatnya jumlah penerimaan pajak hiburan di Sudinpenda Jakarta Selatan tiap tahunnya.

Penelitian tentang pajak Reklame juga dilakukan oleh S. Kristophorus dengan judul “ Analisis Atas Implementasi Proses Perizinan Pajak Reklame di Propinsi DKI Jakarta”.¹⁶ Dalam skripsi ini dibahas tentang proses perizinan yang harus melalui birokrasi yang panjang, persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh penyelenggara untuk dapat menyelenggarakan reklame, biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk mengurus perizinan, koordinasi instansi yang terkait dengan proses perizinan dapat menyebabkan berbagai permasalahan dalam implementasinya.

¹⁵ Yuki Aditya, “Analisis Efektivitas Pemeriksaan Pajak Hiburan (Studi Kasus Pada Suku Dinas Pendapatan Jakarta Selatan)”, *Skripsi Sarjana Reguler FISIP Universitas Indonesia* 2005, hal. 6, tidak diterbitkan.

¹⁶ S.Kristophorus, “ Analisis Atas Implementasi Proses Perizinan Pajak Reklame di Propinsi DKI Jakarta”, *Skripsi Sarjana Ekstensi FISIP Universitas Indonesia* 2007, hal. 8, tidak diterbitkan.

Dari keempat penelitian tersebut belum dijumpai penelitian tentang implikasi pemeriksaan pajak reklame dalam pencapaian optimalisasi pendapatan pajak reklame tersebut, dalam penelitian ini memfokuskan penelitian pada bagaimana sistem pemeriksaan pajak reklame di Kota Bogor, apakah sudah cukup efektif untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah Kota Bogor. Berdasarkan artikel di koran, internet, tentang perobohan reklame di Kota Bogor, oleh Dispenda Kota Bogor, membuat peneliti tertarik untuk mengetahui pemeriksaan pajak reklame di kota Bogor hingga dilakukannya perobohan papan reklame di kawasan Bogor dan dampaknya terhadap pendapatan pajak daerah kota Bogor.

B. Kerangka Teori

B.1. Pajak Daerah

Pajak daerah, pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dan digunakan untuk membiayai Rumah tangga Daerahnya.¹⁷ Contoh : Pajak Reklame, Pajak Hiburan, Pajak Hotel dan Restoran, dan lain-lain. Pengertian Pajak Daerah sendiri menurut Davey adalah:

- 1) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan peraturan dari daerah itu sendiri;
- 2) Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- 3) Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh Pemerintah Daerah;
- 4) Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah Pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagi hasil dengan atau dibebani pungutan oleh Pemerintah Daerah.¹⁸

¹⁷ Mardiasmo, *Perpajakan*, edisi ke-7,(Yogyakarta: Penerbit Andi, 1999), hal. 5.

¹⁸K.J Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah : Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga* diterjemahkan oleh Amanullah, (Jakarta: UI-Press, 1988), hal. 39.

Sementara, Bird mendefinisikan pajak daerah (local tax) dengan karakteristik sebagai berikut, a *'trully local' tax might be defined as one that is:*

- a. *Assesses by a local government*
- b. *At rates dedicated by that government*
- c. *Collected by that government, and*
- d. *Whose proceeds accrue to that government*¹⁹

Menurut Bird kebanyakan pajak daerah hanya memenuhi 1 (satu) atau 2 (dua) karakteristik tersebut. Sesuai dengan pengertian tersebut, pajak daerah dengan bersifat pajak asli daerah, yakni jenis-jenis pajak yang ditetapkan oleh daerah selaku otonom, atau dapat pula berupa pajak yang berasal dari pajak-pajak negara (pusat) yang diserahkan kepada daerah untuk menjadi sumber pendapatan daerah. Pemungutan pajak daerah didasarkan pada peraturan daerah, namun demikian pajak daerah tidak terlepas dari pajak negara, karena pajak daerah merupakan bagian dari perpajakan secara nasional. Seperti yang dikemukakan oleh Soelarno, sebagai berikut bahwa pajak daerah adalah pajak asli daerah maupun pajak negara yang diserahkan kepada daerah, yang pemungutannya diselenggarakan oleh daerah di dalam wilayah kekuasaannya, yang gunanya membiayai pengeluaran daerah berhubungan dengan tugas dan kewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.²⁰ Tidak

¹⁹ Richard M Bird, *Theading The Fiscal Labirinth: Some Fiscal Issues in Fiscal Decentralization, Tax Policy In Real World*, Ed. Joel Slemrod, (Meulbourne: Cambridge University Press, 1999), hal. 147.

²⁰ Slamet Soelarno, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: STIA LAN Press, 1999), hal. 198.

berbeda dengan Devas yang menyebutkan bahwa perpajakan daerah dapat diartikan sebagai:

- Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;
- Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penerapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh Pemerintah Daerah;
- Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah Pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagi hasilkan dengan, atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh pemerintah daerah.²¹

Selain itu Kaho memberikan ciri-ciri yang menyertai Pajak Daerah dapat diiktisarkan sebagai berikut:

- a. Pajak Daerah berasal dari Pajak Negara yang diserahkan kepada daerah sebagai Pajak Daerah
- b. Penyerahan dilakukan berdasarkan Undang-Undang
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan Undang-Undang dan atau peraturan hukum lainnya
- d. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.²²

Antara pajak umum dan pajak daerah (terutama yang mengenai asas-asas hukumnya), dapat dikatakan tidak ada perbedaan yang prinsip. Namun demikian, berlainan dengan adanya “fungsi mengatur” yang sering terdapat pada pajak umum, pajak daerah mempunyai asas yang menyatakan, bahwa pungutan pajak daerah tidak

²¹ Nick Devas, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. terj. Masri Maris. (Jakarta: UI-Press, 1989), hal. 61-62.

²² Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 123.

boleh merupakan rintangan keluar masuknya/ pengangkutan barang (juga orang) dari atau ke dalam wilayah daerah.²³

Pajak daerah sebagai pungutan oleh Pemerintah Daerah harus sesuai dengan prinsip-prinsip pajak daerah. Hal ini sangat penting agar sebuah pajak yang dipungut Pemerintah Daerah tidak menjadi bentuk kesewenang-wenangan Pemerintah daerah sebagai penguasa kepada wajib pajak. Selain itu, kesesuaian pajak dengan prinsip-prinsip pajak diharapkan dapat mencapai tujuan perpajakan yang diinginkan. Kemudian, sejauh mana peran pajak daerah dan retribusi daerah dalam memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah tergantung dari cocok tidaknya pajak dan retribusi daerah tersebut untuk dijadikan sebagai sumber pendapatan (*assesment*) terhadap masing-masing jenis pajak dan retribusi tersebut. Dalam Pemungutannya, Pajak Daerah perlu mempertimbangkan beberapa kriteria, yaitu:

1. Kecukupan dan elastisitas

Pendapatan dari pajak harus menghasilkan pendapatan yang cukup besar dalam kaitannya dengan seluruh atau sebagian biaya pelayanan yang akan dikeluarkan. Sedangkan yang berkaitan dengan elastisitas menyakut 2 (dua) hal yaitu:

- pertumbuhan potensi dari dasar pengenaan pajak yang bersangkutan
- kemudahan untuk memungut pertumbuhan pajak tersebut

²³ Santoso Brotodihardjo, *Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: Eresco, 1989), hal. 47.

2. Keadilan

Prinsipnya adalah beban pengeluaran pemerintah haruslah dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan masing-masing golongan masyarakat.

3. Kemampuan administratif

Pengelolaan pajak menuntut adanya kemampuan administrasi. Sebab berbagai pungutan pajak berbeda-beda baik dalam jumlah, integritas dan keputusan, yang semuanya menuntut adanya administrasi yang baik yang mampu mendukung segala kegiatan tersebut

4. Kesepakatan politis

Kemauan politik diperlukan dalam mengenakan pajak; struktur tariff; memutuskan siapa yang harus membayar; dan bagaimana pajak yang ditetapkan; memungut pajaknya dan penerapan sanksi bagi para pelanggar.²⁴

Terdapat tolak ukur untuk menilai pajak daerah, seperti yang dikemukakan oleh Davey:

1. Hasil (*yield*), bahwa memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitan dengan berbagai layanan yang dibiayainya, stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil itu, dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk, dan sebagainya, juga perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut.

²⁴ K.J. Davey, *Op.Cit.*, hal 39.

2. Keadilan (*equity*), bahwa dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang, pajak bersangkutan harus adil secara horizontal, artinya bebanpajak haruslah sama benar antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama, harus adil secara vertikal, artinya kelompok yang memiliki sumberdaya ekonomi yang lebih besar memberikan sumbangan yang lebih besar daripada kelompok yang tidak banyak memiliki sumber daya ekonomi, dan pajak itu haruslah adil dari tempat ke tempat, dalam arti hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah yang lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat.
3. Daya guna ekonomi (*economic efficiency*), bahwa pajak hendaknya mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi, mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung, dan memperkecil “beban lebih” pajak.
4. Kemampuan melaksanakan (*ability to implement*), bahwa suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha.
5. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*suitability as a local revenue source*), bahwa harus ada kejelasan kepada daerah mana suatu

pajak harus dibayarkan, dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak, pajak tidak mudah dihindari dengan cara memindahkan objek pajak dari suatu daerah ke daerah lain, pajak daerah jangan hendaknya mempertajam perbedaan-perbedaan antara daerah, dari segi potensi ekonomi masing-masing, dan pajak hendaknya tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan tata usaha pajak daerah.²⁵

Dalam kaitan ini Pemerintah Daerah telah berupaya mengakomodir berbagai perkembangan yang terjadi baik *intern* maupun *extern*. Di tengah kompetisi dunia dan globalisasi dalam berbagai bidang kegiatan, perpajakan daerah harus dapat dan mampu ikut serta berjalan. Bersama-sama di dalamnya sebagai suatu sistem nasional dan dunia. Bukan menghindar apalagi antipati atau menolak. Langkah yang dilakukan dengan mengupayakan diri sebagai institusi modern yang mengakomodir prinsip-prinsip *good local governance* dan pelayanan prima.

Howard Elcocks menyebutkan :

*“the relationship between central and local governance is chronically tense because the central governance constantly seek to intervene the local affairs, than the local authority often spend between half and twice as much again the lowest spender.”*²⁶

²⁵ *Ibid*, hal. 61-62.

²⁶ Howard Elcock, *Policy and Management in Local Authorities*, (London: Routledge, 1994), hal. 4.

Elcocks menjelaskan tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat dalam hal ini dapat mengintervensi masalah-masalah pemerintah daerah. McMaster mengemukakan bahwa pemerintah daerah untuk mengatasi masalah fiskal dapat melakukan tiga strategi besar, sebagai berikut:

1. Meningkatkan penerimaan melalui bermacam-macam retribusi, meningkatkan pajak daerah dan membuat pajak-pajak baru serta retribusi, dan menjual aset-aset.
2. Memperbaiki efisiensi dan efektivitas dari kegiatan pemerintah daerah melalui program-program perbaikan produktivitas, lebih meningkatkan efisiensi dalam perencanaan dan penganggaran, menggunakan pendekatan biaya rendah, atau melalui menyimpan biaya melalui penggunaan barang-barang privat.
3. Mengurangi aktivitas pemerintah daerah dengan memperluas partisipasi dari pihak swasta dalam pembagian pelayanan bagi masyarakat. Strategi yang diutarakan McMaster di atas menunjukkan bahwa pajak daerah merupakan salah satu strategi yang dapat digunakan oleh daerah untuk mengatasi masalah fiskal. Oleh karena itu perlu dibahas pula mengenai definisi pajak daerah.²⁷

²⁷ James McMaster, *Urban Financial Management*, (Washington D.C: The World Bank, 1994), hal.1.

Mardiasmo mendefinisikan, sebagai berikut:

“Pajak daerah adalah pajak yang dipungut daerah berdasarkan peraturan perpajakan yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.”²⁸

Sesuai dengan ciri-ciri pajak daerah yang diungkapkan oleh Soetrisno, yaitu:

- a) Pajak daerah dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah daerah otonom.
- b) Pajak daerah dapat merupakan pajak negara diserahkan kepada daerah atau merupakan pajak yang ditetapkan sendiri oleh pemerintah daerah.
- c) Pajak daerah didasarkan pada peraturan daerah.
- d) Hasil penerimaan pajak daerah digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah, baik untuk penyelenggaraan pemerintah daerah, pelayanan masyarakat daerah, maupun pembangunan daerah.²⁹

Ruang lingkup pajak daerah hanya terbatas pada objek pajak yang belum dikenakan oleh negara (pusat). Hal ini bertujuan untuk mencegah pemungutan pajak berganda yang akibatnya memberatkan para wajib pajak. Di samping itu ada ketentuan bahwa pajak dari daerah yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh memasuki objek pajak dari daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Penentuan tarif pajak daerah ditentukan oleh pemerintah daerah.

Davey mengemukakan pemerintah regional dapat memperoleh pendapatan dari perpajakan dengan tiga cara, yaitu:

²⁸ Mardiasmo, *Op.Cit.*, , hal. 2-3.

²⁹ Soetrisno P.H, *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*, (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 1982), hal. 202.

1. Pembagian hasil pajak-pajak yang dikenakan dan dipungut oleh pemerintah pusat.
2. Pemerintah regional dapat memungut tambahan pajak (*opsen, surcharge*) di atas suatu pajak yang dipungut dan dikumpulkan oleh Pemerintah Pusat.
3. Pungutan-pungutan yang dikumpulkan dan ditahan oleh pemerintah regional sendiri.³⁰

Pajak dapat diklasifikasikan berdasarkan golongan, wewenang, sifat dan lain sebagainya. Pajak daerah termasuk klasifikasi pajak menurut wewenang pemungutnya. Artinya, pihak yang berwenang dan berhak memungut pajak daerah adalah pemerintah daerah. Selanjutnya, pajak daerah ini dapat diklasifikasikan kembali menurut wilayah kekuasaan pihak pemungutnya. Menurut wilayah pemungutannya pajak daerah dibagi menjadi pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Sesuai dengan pembagian administrasi daerah, maka pajak daerah dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu:

1. Pajak daerah Provinsi
2. Pajak daerah Kota/Kabupaten

Dari berbagai definisi yang dikemukakan para pakar, dapat disimpulkan unsur-unsur pokok dari pajak, terutama pajak reklame, yaitu :

1. Iuran atau pungutan;
2. Dipungut berdasarkan Undang-undang.
3. Dapat dipaksakan. Dalam Pajak Reklame, fiskus mendapat wewenang dari peraturan perundangan-undangan untuk memaksa WP membayar pajaknya jika tidak mendapatkan sanksi administratif atau pencabutan papan reklame.

³⁰ K J Davey, *Op.Cit.*, , hal. 28-29.

4. Memperoleh kontraprestasi secara langsung. Sehubungan dengan Pajak Reklame, wajib pajak reklame mendapatkan timbal balik secara langsung dari pemerintah daerah khususnya atas pajak yang telah dibayarkannya.
5. Dipergunakan untuk membiayai pengeluaran umum pemerintah daerah dalam menjalankan Rumah Tangga Daerahnya.

B. 1.1 Pajak Reklame

Pajak reklame yang merupakan pajak kabupaten/ kota adalah salah satu sumber Penerimaan Asli daerah (PAD) untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Salah satu pertimbangan diberlakukannya Peraturan tentang pajak reklame adalah mengenai azas pemungutan reklame itu sendiri yaitu azas pemungutan pajak reklame yang menitik beratkan pada pengaturan kebersihan, keindahan dan ketertiban kota.³¹ Dengan kata lain, awal diberlakukannya pajak reklame didasari atas fungsi pengaturan (regulerend).

Menurut Van Baarle dan Hollander dalam Winardi

mengemukakan:

“Reklame merupakan suatu kekuatan yang menarik (bahasa belanda: *KLERFKRACHT*) yang ditujukan pada kelompok pembeli tertentu, hal mana yang dilaksanakan oleh produsen atau pedagang agar dengan dapat mempengaruhi penjualan (*AFZET*) barang-barang atau jasa-jasa dengan cara yang menguntungkan baginya.”³²

Dalam hal ini Van Baarle dan Hollander mengungkapkan bahwa

³¹ Azhari A.Samudra, *Perpajakan Indonesbusi : Keuangan, Pajak dan Retrbusi Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1995), hal. 158.

³² W.H. Van Baarle dan F.E. Hollander, *Reclamekunde en Reclameleer*, (Leiden: H.E. Stenfert Kroese N.V, 1956), hal.1.

reklame memiliki kekuatan tersendiri untuk menarik pembeli. Reklame diselenggarakan oleh produsen sengaja dibuat untuk meningkatkan hasil penjualan. Pada akhirnya produsen dapat meningkatkan laba perusahaannya.

Berkhouwer dalam Winardi mengemukakan:

“Setiap pernyataan yang secara sadar ditujukan kepada public dalam bentuk apapun juga yang dilakukan oleh seorang peserta lalu lintas perniagaan, yang diarahkan kearah sasaran memperbesar penjualan barang-barang atau jasa-jasa yang dimasukkan, oleh pihak yang berkepentingan dalam lalu lintas perniagaan.”³³

Menurut Bekhouwer reklame memiliki pernyataan yang ditujukan kepada publik dalam hal ini adalah pembeli, atau konsumen. Dilakukan oleh penjual. Tujuannya untuk kepentingan pihak yang berkepentingan dalam lalu lintas perniagaan dalam hal ini produsen.

Roman, Maas dan Nisenholtz mengemukakan:

“Reklame didefinisikan sebagai iklan yang bisa menjangkau konsumen di mana saja yang tidak berada di dalam rumah atau kantor.”³⁴

Ketiga pernyataan diatas terdapat satu kesamaan yaitu, sebagai alat untuk menarik yang ditunjukkan kepada *public* sebagai sarana peningkatan penjualan. Keberadaan reklame tidak dipungkiri dapat mempengaruhi nilai penjualan. Oleh karena itu keberadaan reklame sangat dibutuhkan oleh produsen.

³³ *Ibid.*, hal. 2.

³⁴ Kenneth Roman, et al, *How to Advertise*, (Jakarta: PT Elex media Komputindo, 2005), hal.149.

Reklame, 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.³⁵

Pajak reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame.³⁶ Reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang menurut bentuk corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau memujikan suatu barang, jasa, atau orang, ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa, atau orang yang ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca, dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum, kecuali yang dilakukan oleh pemerintah.³⁷

Objek pajak reklame adalah semua penyelenggaraan reklame. Penyelenggaraan reklame dapat dilakukan oleh penyelenggara reklame atau perusahaan jasa periklanan yang terdaftar pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota. Penyelenggaraan reklame yang ditetapkan menjadi objek Pajak Reklame adalah sebagaimana disebut di bawah ini:³⁸

- a. Reklame papan/*billboard*; yaitu yang terbuat dari papan kayu, termasuk seng atau bahan lain yang sejenis, dipasang atau digantungkan atau dibuat pada

³⁵ Marihot Siahaan, *Op.Cit.*, hal. 324.

³⁶ *Ibid.*, hal.104.

³⁷ Panca Kurniawan dan Agus Purwanto, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), hal.173.

³⁸ *Ibid.*, hal 326.

bangunan, tembok, dinding, pagar, pohon, tiang, dan sebagainya baik bersinar maupun yang disinari.

- b. Reklame *megatron/ videotron/ large Electronic Display (LED)*, yaitu reklame yang menggunakan layar monitor besar berupa program reklame atau iklan bersinar dengan gambar dan atau tulisan berwarna yang dapat berubah-ubah, terprogram, dan difungsikan dengan tenaga listrik.
- c. Reklame kain, yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan bahan kain, termasuk kertas, plastik, karet, atau bahan lain yang sejenis dengan itu.
- d. Reklame melekat (stiker), yaitu reklame yang berbentuk lembaran lepas, diselenggarakan dengan cara disebar, dipasang, digantungkan pada suatu benda dengan ketentuan luasnya tidak lebih dari 200cm² per lembar.
- e. Reklame selebaran, yaitu reklame yang berbentuk lembaran lepas, diselenggarakan dengan cara disebar, diberikan, atau dapat diminta dengan ketentuan tidak untuk ditempelkan, diletakkan, dipasang, atau digantungkan pada suatu benda kain.
- f. Reklame berjalan, termasuk pada kendaraan, yaitu reklame yang ditempatkan atau ditempelkan pada kendaraan yang diselenggarakan dengan menggunakan kendaraan atau dengan cara dibawa oleh orang.
- g. Reklame udara, yaitu reklame yang diselenggarakan di udara dengan menggunakan gas, laser, pesawat, atau alat lain yang sejenis.

- h. Reklame suara, yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan kata-kata yang diucapkan atau dengan suara yang ditimbulkan dari atau oleh perantara alat.
- i. Reklame film/slide, yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan klise berupa kaca atau film, ataupun bahan-bahan yang sejenis, sebagai alat untuk diproyeksikan dan atau dipancarkan pada layar atau benda lain yang ada di ruangan.
- j. Reklame peragaan, yaitu reklame yang diselenggarakan dengan cara memperagakan suatu barang dengan atau tanpa disertai suara.

Pada umumnya, reklame dapat dikelompokkan atas dua bagian, yaitu jenis reklame yang dipasang pada prasarana kota dan di luar prasarana kota.³⁹ Jenis reklame pada prasarana kota, penempatan dan pemasangannya menggunakan atau terletak pada prasarana kota, seperti jalan-jalan, taman-taman, saluran kota, bangunan pada perpetakan milik pemerintah atau perorangan. Reklame kelompok ini harus memiliki persyaratan sebagai berikut:

- a. pemasangannya tidak mengganggu kepentingan umum dan keamanan serta tidak menyimpang dari norma-norma sosial dan budaya, tidak mengganggu keindahan kota, tidak mengganggu lalu-lintas pejalan kaki maupun pengaturan lalu-lintas.

³⁹ Azhari A Samudra, *Op. Cit.*, hal.159-160.

- b. Tidak mengganggu fungsi prasarana kota dan merusak konstruksi prasarana kota yang lebih lagi adalah dari segi bahan reklame itu sendiri, bahwa bahannya tidak boleh mengganggu kebersihan kota.

Jenis reklame di luar prasarana kota, penempatan dan pemasangan tidak menggunakan prasarana kota dan bangunan. Pemasangan reklame ini paling tidak harus memperhatikan hal sebagai berikut, yaitu pemasangannya tidak mengganggu ketertiban umum dan keamanan serta tidak mengganggu keindahan kota. Selain itu reklame tidak mengganggu lalu-lintas pejalan kaki maupun pengaturan lalu-lintas.

Pemasangan reklame pada jalan-jalan dapat dipasang melintang diatas jalan, seperti pada jembatan penyebrangan, lajur tepi jalan atau trotoar, lajur pemisah dan pulau-pulau lalu-lintas. Dalam hal lajur pemisah tidak terbatas hanya pada jalan lambat, tetapi juga jalan cepat asalkan tidak merusak keindahan kota dan tidak menimbulkan gangguan terhadap kelancaran aktifitas yang berada di sekitarnya.

Sedangkan pemasangan pada daerah milik perorangan dapat pula diperkenankan bila mendapatkan persetujuan tertulis dari pemiliknya. Demikian pula pemasangan reklame pada daerah tata pengairan, asalkan pemasangannya dilakukan serendah-rendahnya 3 meter dari permukaan air pasang dengan proses melintang. Tidak sebagaimana pajak pada umumnya yang dipungut dibelakang, maka

pemungutan Pajak Reklame dipungut dimuka, dan merupakan ketentuan pajak yang bersifat definitif, tidak akan ditetapkan lagi pada akhir tahun pajak.⁴⁰

Secara umum Pajak Reklame memiliki dua jenis ijin.⁴¹ Pertama adalah ijin tetap, yaitu ijin yang diberikan untuk penyelenggaraan reklame yang hanya semata-mata nama kantor, toko, organisasi, yayasan, nama dan logo perusahaan, apotik, profesi atau organisasi profesi. Jangka waktu yang diberikan untuk ijin tetap bersifat tidak terbatas atau sampai adanya pembatalan atau pencabutan. Ijin yang kedua adalah Ijin Terbatas, yaitu ijin yang diberikan untuk penyelenggaraan reklame seperti reklame produk. Jangka waktu yang diberikan paling lama satu tahun dan untuk penyelenggaraan reklame yang wajib mendapat IMB-BBR jangka waktu paling lama dua tahun dan ijin dapat diperpanjang sebelum berakhirnya masa ijin.

B.2. Manajemen Pajak Daerah

Adapun fungsi pajak dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu fungsi *budgeter* dan *fungsi regulend*. Namun, perbedaan ini tidaklah dikotomis. Dalam banyak hal, kedua fungsi pajak ini digunakan secara bersamaan.

1. Fungsi *Budgetair*

Fungsi pajak yang paling utama adalah untuk mengisi kas negara (*to raise government revenue*). Fungsi ini disebut dengan fungsi *budgetair* atau fungsi penerimaan (*revenue function*). Oleh karena itu, suatu pemungutan pajak yang baik

⁴⁰ A Rozikin, *Analisis Dampak Penyederhanaan Prosedur Pemasangan Reklame Terhadap Penerimaan Pajak Reklame di Jakarta Utara* (Tesis tidak dipublikasikan), (Depok: FISIP UI, 2003), hal.64.

⁴¹ Azhari A Samudra, *Op.Cit.*, hal 158.

sudah seharusnya memenuhi asas *revenue productivity*. Maka dalam menentukan kebijakan pajak, berlaku *second best theory*. Jika suatu pajak sulit untuk dipungut padahal potensinya (sangat) signifikan maka mungkin saja pemerintah lebih mengedepankan asas *simplicity/ease of administration* daripada asas *equality*, misalnya dengan menerapkan *Schedular taxation*.

2. Fungsi *Regulerend*

Pada kenyataannya, pajak bukan hanya berfungsi untuk mengisikis negara. Pajak juga digunakan pemerintah sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pajak, seperti *custom duties/tariff* (bea masuk), digunakan untuk mendorong atau melindungi (memproteksi) produksi dalam negeri, khususnya untuk melindungi *infant industry* dan atau industri-industri yang dinilai strategis oleh pemerintah. Selain itu, pajak juga dapat digunakan justru untuk menghambat atau mendistorsi suatu kegiatan perdagangan. Pemerintah juga mengenakan *excise* (cukai) terhadap barang dan atau jasa tertentu yang mempunyai eksternalitas negatif dengan tujuan mengurangi atau membatasi produksi dan barang atau jasa tersebut. Pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur (*regulating/regulerend*) guna tercapainya tujuan-tujuan tertentu yang ditetapkan pemerintah. Sekali lagi, kebijakan pajak tersebut tidak lepas dari kerangka teori fungsi-fungsi ekonomi yang harus dilaksanakan oleh negara (*economic government*).⁴²

⁴² Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan*, (Jakarta : Rajagrafindo Perkasa,2005), hal. 39-41.

Diperlukan adanya suatu manajemen yang baik di dalam penyelenggaraan pajak reklame. Menurut Haimann manajemen adalah fungsi untuk mencapai sesuatu melalui kegiatan orang lain dan mengawasi usaha-usaha individu untuk mencapai tujuan bersama.⁴³ Manajemen adalah pengendalian dan pemanfaatan daripada semua factor dan sumber daya, sesuai dengan perencanaan, yang diperlukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Fungsi manajemen adalah suatu proses fungsional yang secara terus-menerus terdiri atas aktivitas *planning, organizing, motivating, directing, controlling* atau pengawasan.⁴⁴

Fungsi-fungsi manajemen di atas sangat berkaitan erat dan saling mendukung. Pelaksanaan yang kurang maksimal dari suatu fungsi juga akan mengurangi efektivitas dari tiap-tiap fungsi lainnya. Oleh karena itu Pemerintah Kota Bogor dalam menjalankan kewenangannya harus memperhatikan fungsi-fungsi manajemen tersebut. Apabila fungsi manajemen dapat dilakukan secara maksimal maka tujuan fungsi *regulerend* akan terlaksana dengan baik. Selain itu optimalisasi penerimaan daerah akan tercapai.

B.3. Pemeriksaan

Pengeluaran Pemerintah dari tahun ke tahun makin meningkat sehingga jika penyelenggaraan tugas-tugas Pemerintah tidak dilakukan dengan cara efisiensi dan hemat, maka jumlah yang dibocorkan karena inefisiensi makin lama makin

⁴³ M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, (Jakarta: Gahalia Indonesia, 1996), hal. 14.

⁴⁴ S.Prajudi Admosudirdjo, *Administrasi dan Manajemen Umum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hal.171.

meningkat pula jumlahnya. Berhubung dengan itu, Pemerintah berusaha mencegah bahkan menumpas kebocoran atau penyelewengan yang terjadi dengan upaya meningkatkan pengawasan dalam administrasi keuangan negara.⁴⁵ Dalam bukunya Dasar-dasar Manajemen, Manulang seperti dikutip dalam buku Pengawasan Keuangan Negara oleh Bohari, memandang bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.⁴⁶

Pemungutan Pajak di Indonesia secara umum menggunakan sistem *Self Assessment* yang dipergunakan semenjak tahun 1984 untuk mengubah sistem pemungutan pajak yang lama yaitu sistem *Official Assessment*. Sistem *Self Assessment* sendiri secara umum dapat diartikan sebagai sistem pemungutan pajak yang memberikan wewenang bagi wajib pajak di Indonesia untuk mendaftarkan diri, menghitung pajak terutang, membayarkannya, dan melaporkannya sendiri sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku. Sistem *self assessment* tidak dapat dibiarkan berjalan dengan sendiri karena sebagian besar rakyat akan memanfaatkan kesempatan untuk tidak memenuhi kewajiban perpajakannya bila ada kemungkinan menghindar. Untuk menguji kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakan, pemerintah perlu melakukan pengawasan melalui pemeriksaan terhadap kepercayaan

⁴⁵ Bohari, "Pengawasan Keuangan Negara", (Jakarta : Rajawali Pers, 1995), hal. 1.

⁴⁶ Bohari, *Op.cit*, hal. 2.

yang telah diberikan kepada masyarakat Wajib Pajak.⁴⁷ Secara umum yang dimaksud dengan Pemeriksaan dapat diketahui dari pengertian pemeriksaan sebagaimana dijelaskan oleh Zandjani bahwa pemeriksaan adalah segala usaha atau kegiatan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan, melalui pengamatan, pencatatan, perekaman, penyelidikan dan penelaahan secara cermat dan sistematis serta melalui penilaian dan pengujian terhadap segala informasi yang berkaitan dengan objek yang diperiksa.⁴⁸

Sedangkan dalam hubungannya dengan perpajakan, pemeriksaan (*auditing*) merupakan bentuk kegiatan pengujian sistem akuntansi dan penilaian kewajaran atas laporan yang dihasilkan oleh Wajib Pajak. Hal itu sejalan dengan definisi pemeriksaan dari Arens dan Loebbecke seperti dikutip oleh Kelley adalah:

*Auditing is the process by which a competent, independent person accumulates and evaluates evidence about quantifiable information related to a specific economy entity for the purpose of determining and reporting on the degree of correspondence between the quantifiable information and established criteria.*⁴⁹

Inti dari definisi pemeriksaan diatas adalah bentuk kegiatan untuk menghimpun dan mengevaluasi bukti-bukti dari keterangan-keterangan yang terukur dari suatu kesatuan ekonomi. Tujuannya untuk mempertimbangkan dan melaporkan tingkat kesesuaian dari keterangan-keterangan yang terukur tersebut berdasarkan kriteria-

⁴⁷Joel Slemrod, *Why Do People Pay Taxes : Tax Compliance and Enforcement*, (Michigan : The University of Michigan Press, 1995), hal. 314.

⁴⁸Zandjani, Chairul Amachi, *Perpajakan*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1992), hal. 123.

⁴⁹ Patrick L. Kelley, *Readings On Income Tax Administration*, (New York: The Foundation Press, Inc, 1973), hal. 87.

kriteria yang telah ditetapkan. Kriteria-kriteria tersebut yang nantinya dijadikan tolak ukur untuk pemeriksaan.

Pemeriksaan dilakukan dalam bentuk pemeriksaan lengkap atau pemeriksaan sederhana. Pemeriksaan lengkap merupakan pemeriksaan lapangan terhadap seluruh kegiatan wajib pajak yang bersifat komprehensif. Pemeriksaan lengkap dilakukan di tempat domisili atau lokasi usaha wajib pajak, meliputi seluruh jenis pajak untuk tahun pajak berjalan dan atau tahun-tahun pajak sebelumnya yang dilakukan dengan menerapkan teknis pemeriksaan pada umumnya lazim digunakan dalam pemeriksaan.

Pemeriksaan sederhana atau verifikasi merupakan pemeriksaan singkat yang dapat berupa pemeriksaan sederhana di kantor maupun pemeriksaan sederhana di lapangan. Pemeriksaan sederhana dapat dilakukan;

- a. Di lapangan, meliputi seluruh jenis pajak untuk tahun pajak berjalan atau tahun-tahun pajak sebelumnya yang dilakukan dengan menerapkan teknik pemeriksaan dengan bobot dan kedalaman yang sederhana; atau
- b. Di kantor, meliputi jenis pajak tertentu untuk tahun pajak berjalan yang dilakukan dengan menerapkan teknik pemeriksaan dengan bobot dari kedalaman yang sederhana.⁵⁰

Tahapan pemeriksaan terbagi tiga tahapan, yaitu persiapan pemeriksaan. Persiapan pemeriksaan adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam rangka persiapan pemeriksaan. Adapun persiapan pemeriksaan tersebut terdiri dari

⁵⁰ Marihot Siahaan, *Op. Cit.*, hal. 119.

Proses mempelajari berkas wajib pajak atau berkas data; menganalisis SPT dan Laporan Keuangan Wajib Pajak. Dalam mempelajari berkas wajib pajak atau berkas data meliputi kegiatan: mengidentifikasi masalah; melakukan pengenalan lokasi wajib pajak; menentukan ruang lingkup pemeriksaan; menyusun program pemeriksaan; menentukan buku-buku dan dokumen yang akan dipinjam; menyediakan sarana pemeriksaan.

Pelaksanaan Pemeriksaan adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan. Pelaksanaan pemeriksaan diantaranya adalah memeriksa ditempat Wajib Pajak (untuk pemeriksaan lapangan); melakukan penilaian atas pengendalian intern; memutakhirkan ruang lingkup dan program pemeriksaan; melakukan pemeriksaan atas buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen; melakukan konfirmasi kepada pihak ketiga (bila dianggap perlu); memberitahukan hasil pemeriksaan kepada Wajib pajak yang diperiksa; melakukan sidang penutup (*closing conference*). Tahapan terakhir adalah pembuatan Laporan Pemeriksaan Pajak. Laporan Pemeriksa Pajak disusun oleh pemeriksa pada akhir pelaksanaan pemeriksaan yang merupakan ikhtisar dan penguangan semua hasil pelaksanaan tugas pemeriksaan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan⁵¹

B.4 Kepatuhan

Keberhasilan dalam pelaksanaan pemungutan pajak sangat ditentukan oleh tingkat kepatuhan wajib pajak dalam memenuhi kewajibannya sebagai wajib pajak. Secara teoretis yang dimaksud dengan kepatuhan (*compliance*) sebagaimana tertera

⁵¹ Hardi, *Pemeriksaan Pajak*, (Jakarta: PT Kharisma, 2003), hal. 18-19.

dalam *The Oxford English Reference Dictionary* , bahwa kepatuhan merupakan suatu tindakan menaati sebuah permintaan atau perintah.⁵² Ada beberapa definisi kepatuhan (compliance) yang lain dinyatakan oleh pakar-pakar dalam bidang psikologi social yang dirangkum oleh Brehm⁵³ , diantaranya :

- a) Lawrence Wrightmard dan Kay Beaux : "*compliance is agreement to behave in accordance with direct request*";
- b) David G. Myers: "*compliance is publicly acting in accordance with social pressure while privately disagreeing*";
- c) Edwin P. Hulander: "*compliance is public agreement with an attitude or majority decision without private acceptance to it*".

Dari definisi-definisi yang dikemukakan oleh para ahli psikologi sosial diatas, dapat disimpulkan bahwa kepatuhan itu merupakan suatu kesepakatan tindakan dalam masyarakat yang dilakukan karena adanya faktor-faktor luar yang mendorong, walau secara pribadi belum tentu setiap orang setuju,. Namun kesepakatan tersebut dilaksanakan karena takut akan menerima sanksi.

Kepatuhan wajib pajak dapat dimotivasi dengan kebijakan perpajakan yang bersifat formal dan mengikat. Dalam arti untuk mendorong tumbuhnya perilaku wajib pajak untuk menjadi patuh, harus ada sanksi hukum yang bersifat memaksa, dimana kebijakan perpajakan harus mengandung pemaksaan bagi yang tidak memenuhi syarat-syarat kepatuhan. Sanksi hukum tersebut juga harus diberlakukan kepada

⁵² *The Oxford English Reference Dictionary*,(London: Oxford University Press, 2000)., hal. 296

⁵³ Sharon S. Brehm, *Social Psychology* ,(Indiana:Houghton-Mifflin, 2002), hal. 128.

setiap wajib pajak yang telah memenuhi syarat tetapi tidak patuh. Karena pada dasarnya setiap kebijakan sebagai produk hukum di bidang perpajakan khususnya, tidak akan mempunyai makna apabila tidak dilaksanakan secara pasti. Wajib pajak memenuhi kewajiban perpajakannya dengan menunjukkan bukti penghasilan beserta seluruh dokumen pendukungnya, serta membayar pajak sesuai tenggat waktu dan tidak melanggar undang undang perpajakan yang berlaku di negara wajib pajak berada.

Demikian juga, menurut Roth, Scholz dan Witte yang dikutip oleh John Hasseldine :

*compliance with reporting requirements means that taxpayer files all required tax returns at proper time and that the returns accurately report tax liability in accordance with the Internal Revenue Code, regulations, and court decision applicable at the time is filed.*⁵⁴

Intinya adalah kepatuhan pajak merupakan pelaksanaan atas kewajiban untuk menyetor dan melaporkan pajak yang terutang sesuai dengan peraturan perpajakan.

Menurut Nick Devas, ada tiga tolak ukur kinerja anggaran, yaitu: **upaya pajak (tax effort)**, **hasil guna (effectiveness)**, dan **daya guna (efficiency)**.⁵⁵

- **Upaya Pajak (tax effort)**

Hasil dari suatu sistem pajak dibandingkan dengan kemampuan bayar Pajak daerah bersangkutan, sehingga upaya pajak lebih banyak mengangkat sistem pajak

⁵⁴ John Hasseldine, *How Do Revenue Audits Affect Taxpayer Compliance*, (Amsterdam: IBFD Documentation, 1993), hal. 424

⁵⁵ Nick Devas, et.al., *Op.Cit.*, hal. 143-146.

secara keseluruhan menyangkut sistem pajak. Disini timbul masalah bagaimana mengukur kemampuan bayar pajak secara objektif.

- **Hasil guna (*effectiveness*)**

Mengukur antara hasil pungut suatu pajak dan potensi hasil pajak itu, dengan anggapan semua wajib pajak membayar pajak masing-masing dan membayar seluruh paja terutang masing-masing. Ada tiga faktor yang mengancam hasil guna, yaitu menghindari pajak (oleh wajib pajak), kerjasama antara petugas pajak dan wajib pajak untuk mengurangi jumlah pajak terutang, dan penipuan oleh petugas pajak dengan cara mengantungi sebagian penerimaan pajak. Hasil guna menyangkut semua tahap administrasi penerimaan pajak, yaitu menentukan wajib pajak, menetapkan nilai kena pajak, memungut pajak, menegakkan sistem pajak, dan membukukan penerimaan.

B.6. Administrasi Perpajakan Daerah

Dasar bagi terselenggaranya administrasi pajak daerah yang baik dan diaplikasikan pada perpajakan daerah, antara lainnya:⁵⁶

- a. Kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan peraturan daerah yang memudahkan bagi administrasi dan memberi kejelasan bagi wajib pajak.
- b. Kesederhanaan akan mengurangi penyelundupan pajak. Kesederhanaan dimaksud baik dalam perumusan peraturan daerah jika memberikan kemudahan untuk dipahami. Tetapi walaupun sederhana untuk dilaksanakan

⁵⁶ R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, (Jakarta : YP4, 1999). hal 9.

oleh aparat dan untuk dipatuhi dalam pemenuhan kewajiban perpajakan oleh Wajib Pajak.

- c. Reformasi Undang undang Pajak dan peraturan daerah yang realistis harus mempertimbangkan kemudahan tercapainya efisiensi dan efektivitas administrasi perpajakan daerah semenjak dirumuskannya kebijakan perpajakan daerah tersebut.
- d. Administrasi perpajakan daerah yang efisien dan efektif perlu disusun dengan memperhatikan penataan, pengumpulan, pengelolaan, dan pemanfaatan informasi objek dan subjek pajak daerah.

B.7. Hubungan Pemeriksaan dengan peningkatan Pendapatan Pajak Daerah

Beron, Tauchen, dan Witte mengemukakan bahwa pemeriksaan mempunyai pengaruh positif terhadap kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya, yaitu dapat mencegah penyelundupan pajak oleh Wajib Pajak yang diperiksa.⁵⁷ Menurut Eckstein yang dikutip Zain , bahwa :

*Walaupun tingkat kesadaran dan kepatuhan memenuhi kewajiban perpajakan di suatu negara sudah cukup tinggi, namun kemungkinan untuk melakukan penelitian dan pemeriksaan pemenuhan kewajiban perpajakan tersebut harus tetap ada, sebab apabila fungsi tersebut tidak ada maka hal ini sama dengan mengundang penyelundupan pajak.*⁵⁸

Peranan pemeriksaan sendiri bagi wajib pajak mengandung arti usaha untuk membuktikan kenyataan yang sebenarnya tentang wajib pajak. Dalam hal ini sangat berguna untuk evaluasi pelaksanaan pemberian pengarah dan bimbingan wajib

⁵⁷ Joel Slemrod, *op.cit*, hal. 314.

⁵⁸ Mochamad Zain, *Efektivitas Administrasi Perpajakan*, (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama, 1991) , hal. 136.

pajak, dengan tujuan agar wajib pajak dapat mematuhi berbagai ketentuan yang berhubungan dengan hak dan kewajibannya sebagai wajib pajak. Lebih dari itu, bagi unit organisasi yang berhubungan dengan perpajakan dapat memberikan ketegasan dan kejelasan, serta memberikan pemahaman tentang adanya ancaman dan hukuman.

Dengan adanya pemeriksaan diharapkan meningkatkan peningkatan pendapatan Pajak reklame. Jika pajak reklame mampu memberikan hasil yang cukup besar, sehingga tolak ukur yang pertama yaitu 'hasil' seperti yang dikemukakan Daves, maka Pajak ini, walaupun memiliki ketergantungan terhadap daya guna ekonomi, tetapi cukup dapat diandalkan. Terbukti dari penerimaan pajak reklame yang turun pada awal krisis moneter, kemudian naik kembali secara bertahap. Selain itu pajak ini juga dinilai cukup adil karena atas reklame dengan klasifikasi tertentu diwajibkan untuk membayar jumlah tertentu pula. Sebagai gambaran, reklame di jalan protokol lebih tinggi tarifnya dibandingkan dengan reklame di jalanjalan nonprotokol. Hal ini cukup adil karena dengan penempatan di jalan protokol pemasang reklame tentu mendapatkan promosi yang jauh lebih efektif jika dibandingkan dengan pemasangan reklame di jalan nonprotokol.

B.8. Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variabel	Dimensi	Indikator
Pemeriksaan Pajak	Pemeriksaan Pajak reklame	<p>a. Pengamatan</p> <p>b. Pencatatan</p> <p>c. Perekaman</p> <p>d. Penyelidikan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mempelajari berkas Wajib Pajak • Menganalisis SPT dan Laporan Keuangan Wajib pajak • Mengidentifikasi masalah • Melakukan pengenalan lokasi Wajib Pajak • Menentukan ruang lingkup pemeriksaan • Menyusun program pemeriksaan • Menentukan buku-buku dan dokumen-dokumen yang akan dipinjam • Menyediakan sarana pemeriksaan <ul style="list-style-type: none"> • Pengumpulan data • Melakukan konfirmasi pada pihak ketiga jika perlu • Menilai kelengkapan SPT <ul style="list-style-type: none"> • Memeriksa atau meminjam buku-buku, catatan-catatan dan dokumen pendukung <ul style="list-style-type: none"> • Meminta keterangan secara lisan dan tertulis dari Wajib Pajak • Memasuki tempat atau ruangan yang diduga menyimpan dokumen, uang, barang, yang dapat memberi petunjuk tentang keadaan Wajib pajak • Meminta keterangan dan atau data yang diperlukan • Meminta bantuan tenaga ahli untuk diminta pendapat jika diperlukan

C. Metode Penelitian

C.1. Pendekatan Penelitian

Pada penelitian ini, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif. Alasan penggunaan pendekatan kuantitatif dalam penelitian ini adalah penelitian mengenai implikasi pemeriksaan pajak reklame ini difokuskan pada optimalisasi pendapatan pajak reklame dengan mengukur tingkat efektivitasnya, sehingga pemahaman akan proses pemeriksaan pajak reklame dan kaitan terhadap optimalisasi pajak reklame dibutuhkan. Setiap penelitian kuantitatif dimulai dengan menjelaskan konsep penelitian yang digunakan, karena penelitian ini merupakan kerangka acuan peneliti di dalam mendesain instrumen penelitian. Sebagai hal yang umum konsep dibangun dari teori-teori yang digunakan untuk menjelaskan variabel-variabel yang akan diteliti (deduksi).⁵⁹ Diharapkan dalam penelitian ini peneliti dapat memahami pelaksanaan pemeriksaan pajak reklame, kendala-kendala yang dihadapi serta langkah-langkah yang dilakukan pihak Dispenda dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak dari wajib pajak reklame.

C.2. Jenis Penelitian

Penelitian ini dapat diklasifikasikan menjadi tiga jenis berdasarkan manfaat penelitian, tujuan penelitian dan dimensi waktu.

⁵⁹ Burhanuddin Bungin, *Metodologi Penelitian Kuantitatif: Komunikasi, Ekonomi dan Kebijakan Publik serta Ilmu-ilmu Sosial Lainnya*, (Jakarta: Kencana, 2006), hal. 25.

a. Jenis Penelitian Berdasarkan Manfaat Penelitian

Jenis penelitian berdasarkan manfaat penelitian adalah penelitian murni. Penelitian murni lebih banyak digunakan di lingkungan akademik dan biasanya dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan.⁶⁰ Penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis dan lebih ditujukan bagi pemenuhan kebutuhan peneliti untuk memahami bagaimana pelaksanaan suatu kebijakan, oleh karena itu berdasarkan manfaat penelitian, penelitian ini termasuk kedalam penelitian murni.

b. Jenis Penelitian Berdasarkan Tujuan Penelitian

Jenis penelitian ini berdasarkan tujuan penelitian adalah penelitian deskriptif. Menurut Irawan, penelitian deskriptif adalah penelitian kuantitatif yang hanya melibatkan satu variabel (univariat) atau banyak variabel tetapi tidak saling berhubungan satu dengan yang lainnya.⁶¹ Namun, penelitian deskriptif tetap terbatas pada kemampuannya untuk menjelaskan realitas seperti apa adanya. Paling jauh penelitian deskriptif hanya menyelesaikan hubungan korelasional bukan hubungan kausal. Menurut Moleong, penelitian deskriptif adalah pengumpulan data berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang

⁶⁰ Bambang Prasetya dan Lina M. Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 38.

⁶¹ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi, 2006), hal. 101.

sudah diteliti.⁶² Dalam penelitian ini, pengumpulan data berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber, studi kasus di Dipenda Kota Bogor dan studi literatur.

c. Jenis Penelitian Berdasarkan Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian *cross-sectional research*, karena dilakukan pada satu waktu tertentu, pada saat peneliti melakukan penelitian hingga penelitian tersebut selesai dilakukan. Sebagaimana halnya yang dinyatakan oleh Bailey dan Babbie berturut-turut, yaitu:

*Most survey studies are in theory cross-sectional, even though in practice it may take several weeks or months for interviewing to be completed. Researchers observe at one point in time.*⁶³

*Many research projects are designed to study some phenomenon by taking a cross section of it at one time and analyzing that cross section carefully.*⁶⁴

Penelitian ini dilakukan dalam jangka waktu 2007-2008, peneliti mewawancarai beberapa narasumber, terkait dengan pihak perumus kebijakan, pelaksana kebijakan dan akademis. Narasumber dapat bertambah apabila dibutuhkan untuk menganalisis permasalahan secara lebih mendalam.

⁶² Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004), hal. 7.

⁶³ Kenneth D. Bailey, *Methods of Social Research*, 4th ed., (New York: The Free Press, 1994), hal. 36.

⁶⁴ Earl Babbie, *The Practical of Social Research*, 8th ed., (Belmont, California: Wadsworth, 1995), hal. 100.

C.3. Teknik Pengumpulan Data

Jenis penelitian ini berdasarkan teknik pengumpulan data merupakan jenis penelitian studi lapangan (*field research*). Studi lapangan merupakan penelitian dimana peneliti turun langsung kelapangan. Oleh karena itu dalam penelitian ini, hasil wawancara merupakan sumber data utama didukung dengan data yang diperoleh dari Dispenda Kota Bogor serta studi literatur yang diperoleh dari perpustakaan. Hal ini sesuai dengan kutipan dari Neuman sebagai berikut, *A researcher is directly involved in part of the social work studied, so his or her personal characteristics are relevant in research.*⁶⁵

Dalam melakukan studi lapangan keterlibatan peneliti hanya sebagai peneliti tanpa terlibat langsung atau disebut sebagai *non participant observer*, sesuai dengan kutipan menurut Bailey, *A nonparticipant observer, on the other hand does not participate in group activities and does not pretend to be a member.*⁶⁶

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Studi Literatur

Creswell dalam bukunya menjelaskan mengenai penggunaan literatur, yaitu⁶⁷:

1. *The literature is used to “frame“ the problem in the introduction to the study*

⁶⁵ William Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, (New York: Pearson Education, 2003), hal. 368.

⁶⁶ Kenneth D. Bailey, *Op. Cit.*, hal. 243.

⁶⁷ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, (Amerika: SAGE Publications, 1994), hal. 23.

2. *The literature is presented in a separate section as a “review of the literature”*
3. *The literature is presented in the study at the end it becomes a basis for comparing and contrasting findings of the qualitative study.*

Dalam penelitian ini studi literatur dilakukan melalui pengkajian berbagai literatur seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel-artikel di media cetak ataupun elektronik baik yang ditulis oleh ahli perpajakan atau oleh sumber lain dengan tujuan untuk mencari konsep dan teori yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang ada dan akan dijadikan sebagai landasan dalam menganalisis pokok permasalahan dalam penelitian ini.

b. Studi Lapangan

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi lapangan. Studi lapangan dilakukan dengan wawancara mendalam dan studi kasus di Dipenda Kota Bogor. Cannel dan Kahn mendefinisikan wawancara riset sebagai percakapan dua orang, yang dimulai oleh pewawancara dengan tujuan khusus memperoleh keterangan yang sesuai dengan penelitian, dan dipusatkan pada isi yang dititikberatkan pada tujuan-tujuan deskripsi, prediksi dan penjelasan sistematis mengenai penelitian tersebut.⁶⁸

C.4. Narasumber

Dalam melakukan wawancara peneliti menetapkan kriteria tertentu untuk menentukan informan. Sesuai dengan 4 kriteria informan yang diajukan oleh Neuman, yaitu :

⁶⁸ Bruce A. Chadwick, *Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial*, terj., Sulistia ML., (Semarang: IKIP Press, 1991), hal. 121.

- a. *The informant is totally familiar with the culture and is position to witness significant events makes a good informant*
- b. *The individual is currently involved in the field*
- c. *The person can spend time with the researcher*
- d. *Non analytic individuals make better informant.*⁶⁹

Berdasarkan kriteria-kriteria yang ideal tersebut, di dalam penelitian ini peneliti menetapkan beberapa informan, yaitu:

- Rieke Ratina, SE, MM, Kepala Seksi Perencanaan dan Pengembangan Dinas Pendapatan Daerah Kota Bogor
- Drs Bambang Suhermawan, Kepala Seksi Pendapatan Asli Daerah Dinas Pendapatan Daerah Kota Bogor
- Bapak Ferry, Kepala Seksi Perencanaan Dinas Bina Marga Kota Bogor
- R. An An Andri Hikmat, Ap, MM, Kepala Seksi Pengendalian Dinas Pendapatan Daerah Kota Bogor
- Drs. Tonina Gunawan, Kepala Seksi Teknik Sarana dan Prasarana Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Kota Bogor
- Wawan S Saefudin, Kepala Seksi Pertamanan Dinas Tata Kota Bogor
- Otjim Warijim, Kepala Bidang Pertamanan Dinas Tata Kota Bogor
- Wajib Pajak, Herman Promotion Megaswara
- Wajib Pajak, Ibu Taryono Promotion Rolika

⁶⁹ William Lawrence Neuman, *Op.Cit.*, hal. 394.

C.5. Metode dan Strategi Penelitian

Metode penelitian merupakan penjelasan secara teknis mengenai metode-metode yang digunakan dalam suatu penelitian. Penelitian yang bersifat deskriptif dapat digunakan seandainya telah terdapat informasi mengenai suatu permasalahan atau suatu keadaan akan tetapi informasi tersebut belum cukup terperinci, maka peneliti mengadakan penelitian untuk memperinci informasi yang tersedia.⁷⁰

Jenis Data

Data yang diperoleh peneliti dapat digolongkan menjadi data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung melalui wawancara mendalam dengan informan dan melalui observasi di Dispenda Kota Bogor. Data primer diperoleh peneliti melalui studi lapangan. Studi lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam dengan beberapa informan. Dalam melakukan wawancara, peneliti dibantu dengan alat bantu wawancara yaitu pedoman wawancara.

⁷⁰ Manasse Manalo, *Metode Penelitian Sosial*, (Jakarta: Karunika, 1986), hal. 23.

b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dari dokumen yang telah ada. Menurut Stewart data sekunder adalah:

Secondary information consists of sources of data and other information collected by others and archived in some form. These sources include government reports, industry studies, and syndicated information services as well as the traditional books and journals found in library.⁷¹

Dalam penelitian ini data sekunder diperoleh melalui studi dokumen dan literatur. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain berupa peraturan perundang-undangan, data dari Dispenda Kota Bogor, buku-buku, artikel dan jurnal ilmiah.

C.6 Analisa Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisa data dengan metode kualitatif. Untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan penelitian, peneliti mempertimbangkan seluruh data-data yang terkumpul yang diperoleh melalui wawancara dengan narasumber, baik yang berupa data kualitatif maupun data kuantitatif. Data-data tersebut kemudian diberikan makna dan dikumpulkan berdasarkan makna sejenis. Setelah itu data-data yang sekiranya tidak dibutuhkan guna mendapat jawaban dari pertanyaan penelitian akan dieleminir, hal ini dilakukan agar hasil atau jawaban dari pertanyaan penelitian tidak menyimpang. Kemudian dari

⁷¹ David W. Stewart, *Secondary Research, Information Sources and Methods*, (Newsbury Park: Sage Publications, 1984), hal 11.

data-data yang sesuai akan diinterpretasikan menjadi satu guna memperoleh pemahaman secara umum.

C.7 Unit Analisis dan Unit Observasi

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Dinas Pendapatan Daerah Kota Bogor, Dinas Tata Kota Bogor, Dinas Bina Marga Kota Bogor, Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Kota Bogor(DLLAJ). Unit Observasi dalam Penelitian ini adalah pegawai pada Dinas Pendapatan Kota Bogor, pegawai Dinas Tata Kota Bogor, pegawai Dinas Bina Marga Kota Bogor, pegawai DLLAJ Kota Bogor.

