

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang disempurnakan menjadi UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah serta UU Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merubah paradigma pemerintahan daerah dan pembangunan daerah yang lebih mendorong peningkatan peran daerah dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan pembangunan. Perubahan paradigma ini membawa konsekuensi bahwa daerah harus mampu mengelola penyelenggaraan pemerintahan daerah secara mandiri.

Untuk mendukung kemandirian daerah, sesuai dengan UU Nomor 33 tahun 2004, daerah diberikan wewenang untuk menggali potensi daerah yang akan dipergunakan untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah. Daerah diberikan wewenang untuk memungut pajak dan retribusi (*tax assignment*) dan memperoleh bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) dikenal sebagai Dana Perimbangan.

Kota Depok yang lahir sebagai kota otonom pada tahun 1999 juga berusaha melaksanakan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Untuk pelaksanaan otonomi dan mendanai penyelenggaraan pemerintahan, APBD Kota Depok mengandalkan pendapatan transfer dari pemerintah pusat berupa bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak, DAU, dan DAK serta pendapatan transfer dari pemerintah provinsi Jawa Barat berupa bagi hasil pajak provinsi dan bantuan keuangan dari provinsi. Tingginya ketergantungan pemerintah Kota Depok terhadap pendapatan transfer karena penerimaan asli daerah Kota Depok masih kurang memadai untuk membiayai APBD Kota Depok, seperti terlihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Anggaran Pendapatan Kota Depok
Tahun 2006-2009

(dalam juta rupiah)

No	Jenis Penerimaan	2006		2007		2008		2009	
		Anggaran	%	Anggaran	%	Anggaran	%	Anggaran	%
1	Penerimaan Asli Daerah	68.631,17	11,59	75.457,36	10,07	97.139,99	11,51	88.871,59	13
2	Pendapatan Transfer	520.303,33	87,90	621.838,44	82,98	695.471,98	82,42	481.227,33	68
5	Lain-lain pendapatan yang sah	3.000,00	0,51	52.050,46	6,95	51.162,89	6,07	136.340,27	19
	Jumlah	591.934,50	100	749.346,27	100	843.774,86	100	706.439,19	100

Sumber: DPPK Kota Depok

Oleh karena itu Kota Depok dituntut untuk mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat dan provinsi dengan mewujudkan kemandirian dengan mengembangkan berbagai potensi daerah dalam sumber penerimaan asli daerah untuk membiayai pembangunan daerah.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah utama bagi Kota Depok, dengan realisasi penerimaan selalu diatas target / anggaran yang ditetapkan, terlihat pada tabel berikut

Tabel 1.2
PAD Kota Depok Tahun 2006-2009

(dalam milyar rupiah)

Jenis PAD	2006		2007		2008		2009	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
Pajak Daerah	36,17	38,39	40,25	43,40	43,54	48,46	50,75	69,64
Retribusi Daerah	23,86	19,26	22,60	26,05	26,27	2,98	29,35	35,01
Bagian Laba Usaha Daerah	1,66	1,66	2,73	2,63	3,76	2,66	4,52	3,42

(Sambungan)

Lain-lain PAD yang sah	6,94	7,91	9,88	15,27	23,58	28,49	12,27	19,01
Jumlah	68,63	67,22	75,46	86,35	97,14	150,88	96,89	127,08

Sumber: DPPK Kota Depok

Terdapat beberapa jenis pajak daerah yang berkontribusi terhadap penerimaan asli daerah Kota Depok yaitu pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan dan pajak parkir. Tetapi hanya pajak reklame yang tidak stabil dalam pencapaian target, sedangkan jenis pajak lainnya selalu mencapai target bahkan melebihi target yang ditetapkan, seperti yang terlihat pada tabel berikut:

Tabel 1.3
Anggaran dan Realisasi Penerimaan Pajak Daerah
Tahun 2006-2009

(dalam rupiah)

Jenis Pajak Daerah	2006		2007		2008		2009	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Pajak Hotel	1.156,25	1.238,63	1.398,68	1.433,57	1.408,05	1.658,48	1.890,60	2.715,73
Pajak Restoran	11.885,60	12.864,06	14.194,08	15.129,34	15.342,64	17.746,76	18.242,65	26.144,13
Pajak Hiburan	1.192,64	1.328,05	1.570,50	1.887,30	1.889,09	2.464,07	2.400,00	3.742,86
Pajak Reklame	2.180,11	2.561,93	3.008,99	2.802,23	3.754,90	4.316,08	4.970,18	5.486,80
Pajak Penerangan Jalan	18.734,34	19.338,38	18.840,00	19.819,73	19.782,00	20.701,22	21.645,45	29.382,75
Pajak Parkir	1.022,15	1.054,14	1.242,09	1.323,59	1.361,64	1.569,83	1.599,68	1.601,13
Jumlah	36.171,09	38.385,17	40.254,33	42.395,76	43.538,34	48.456,45	50.748,56	69.073,40

Sumber: DPPK Kota Depok

Seiring dengan pembangunan daerah, PDRB Kota Depok turut meningkat. Pada tahun 2004 PDRB Kota Depok menurut harga konstan tahun 2000 sebesar Rp4.440.876.830.000,00 dan pada tahun 2008 meningkat menjadi Rp5.770.827.640.000,00 sedangkan PDRB Kota Depok menurut harga berlaku untuk tahun 2004 sebesar Rp6.377.711.260.000,00 dan pada tahun 2008 meningkat menjadi Rp12.542.499.040.000,00

Tingkat pendapatan masyarakat juga meningkat, ditandai dengan meningkatnya PDRB per kapita, pada tahun 2004 PDRB Kota Depok menurut harga konstan tahun 2000 sebesar Rp3.385.720,44, dan pada tahun 2008 meningkat menjadi Rp3.850.653,21, sedangkan PDRB Kota Depok menurut harga berlaku untuk tahun 2004 sebesar Rp4.862.361,24 dan pada tahun 2008 meningkat menjadi Rp8.369.131,29. Meningkatnya pendapatan masyarakat mengubah pola konsumsi masyarakat menjadi meningkat, sehingga produksi barang dan jasa pun akan meningkat untuk memenuhi kenaikan konsumsi. Terlihat dengan adanya peningkatan jumlah perdagangan besar dan eceran di Kota Depok. Perdagangan besar dan eceran Kota Depok pada tahun 2004 menurut harga konstan tahun 2000 sebesar Rp1.051.953.000.000,00, dan pada tahun 2008 meningkat menjadi Rp1.464.933.000.000,00, perdagangan besar dan eceran Kota Depok pada tahun 2004 menurut harga berlaku sebesar Rp1.577.444.000.000,00, dan pada tahun 2008 meningkat menjadi Rp3.705.404.000.000,00. Dengan bervariasinya jenis produk bagi konsumen dan tingginya tingkat persaingan di antara produsen dikarenakan banyaknya pesaing, maka produsen akan berusaha untuk mempromosikan produk salah satunya dengan reklame untuk menginformasikan nilai tambah produknya. Dengan demikian potensi pajak reklame di Kota Depok cukup besar.

Berkaitan dengan pajak reklame, Yoharman Syamsu dalam Tesis Program Pascasarjana MPKP FEUI berjudul “Pelacakan Potensi Kapasitas dan Upaya Pengumpulan Pajak Reklame (studi kasus: Pemerintah Daerah Kota Semarang Propinsi Jawa Tengah)” menyimpulkan bahwa kapasitas pemungutan pajak reklame Pemerintah Daerah Kota Semarang pada tahun anggaran 1997/1998 adalah sebesar Rp900.132.560,00 sementara pada tahun anggaran tersebut realisasi penerimaan pajak reklame mencapai Rp1.746.386.000,00. Hal ini

menunjukkan bahwa tingkat upaya pemungutan pajak reklame Kota Semarang secara relatif sudah berada di atas 100%, terbukti sudah mencapai 194,01%. Namun jika dibandingkan dengan besarnya potensi yang dimiliki, maka realisasi penerimaan pajak reklame masih dibawah 10%.

Dengan perekonomian Kota Depok yang terus berkembang dan potensi pajak reklame yang cukup besar, diharapkan Pemerintah Kota Depok akan dapat mencapai target penerimaan dan merealisasikan penerimaan dengan angka yang besar dari pajak reklame sebagai salah satu sumber penerimaan daerah yang cukup potensial. Harapan tersebut akan terwujud apabila pelaksanaan pengumpulan pajak reklame dapat berjalan secara efektif dan efisien. Untuk itu berbagai kendala yang menyangkut persyaratan, mekanisme, prosedur, sarana pemungutan bahkan birokrasi institusi perlu dihilangkan dan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Namun pencapaian penerimaan pajak reklame terhadap target atau anggaran pajak reklame tidak stabil dan sempat mengalami penurunan di tahun 2007, terlihat pada tabel berikut:

Tabel 1.4
Anggaran dan Realisasi Pajak Reklame Kota Depok
Tahun 2006 – 2009
(dalam rupiah)

Tahun	Anggaran	Realisasi	% pencapaian anggaran
2006	2.180.110.212	2.561.925.436	118
2007	3.008.990.000	2.802.234.350	93
2008	3.754.903.559	4.316.077.876	115
2009	4.970.180.000	5.486.803.627	110,39

Sumber: DPPK Kota Depok

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa terdapat trend peningkatan penerimaan pajak reklame sehingga penerimaan pajak reklame dapat lebih ditingkatkan. Selain itu terdapat kemungkinan penetapan target atau anggaran dilakukan tanpa proses perencanaan yang tepat dan adanya kemungkinan

rendahnya upaya pemungutan pajak reklame oleh instansi terkait, dalam hal ini DPPK.

Meskipun potensi pajak reklame di Kota Depok cukup besar namun tidak stabilnya pencapaian penerimaan pajak reklame terhadap target menjadi alasan kenapa pajak reklame terpilih menjadi obyek penelitian.

Untuk itu perlu penelitian lebih lanjut, untuk mengetahui bagaimana upaya pengumpulan pajak yang dilakukan Pemerintah Kota Depok dan kapasitas pajak reklame, berapa perkembangan penerimaan, upaya pengumpulan, kapasitas pajak, dan efisiensi pajak reklame.

1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

- Menjelaskan upaya pengumpulan yang dilakukan Pemerintah Kota Depok.
- Menghitung perkembangan penerimaan pajak reklame, kapasitas, efisiensi dan upaya pengumpulan penerimaan pajak reklame di Kota Depok.

1.3 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian adalah adanya rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan upaya pengumpulan pajak reklame di Kota Depok.

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian adalah periode 2008 – 2009. Pungutan pajak reklame di Pemerintah Kota Depok menjadi objek penelitian. Jenis pajak reklame yang diambil hanya reklame jenis papan, *billboard* dan megatron saja. Alasan pilihan terhadap objek penelitian karena:

- Meskipun Kota Depok mempunyai potensi besar ke depan dalam penerimaan pajak reklame tetapi pencapaian target tidak stabil.
- Reklame jenis papan, *billboard* dan megatron dikelompokkan menjadi satu jenis kelompok pajak reklame yang terpisah dengan reklame kain, reklame berjalan serta reklame udara. Dan kontribusi reklame jenis papan, *billboard* dan megatron terhadap total pajak reklame Kota Depok jauh lebih besar

melebihi kontribusi jenis reklame lain yaitu reklame kain, reklame berjalan serta reklame udara.

1.5 Metodologi Penelitian

Metodologi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Adapun pengumpulan data sebagai bahan analisis dilakukan dengan cara sebagai berikut:

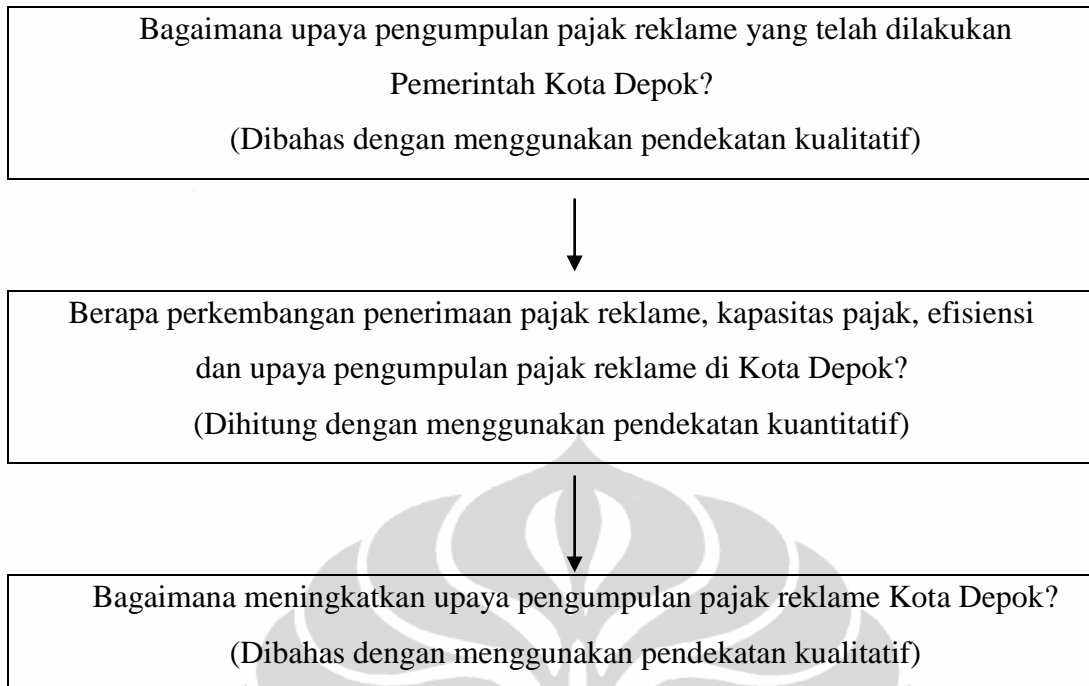
a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara mengkaji peraturan daerah Kota Depok yang berkaitan dengan pajak reklame, buku-buku, karangan ilmiah, serta dokumen-dokumen yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian.

b. Penelitian lapangan (*Field Research*), pengamatan lapangan yang dilakukan adalah:

1. Pengumpulan data primer, yang dilakukan dengan cara observasi dan wawancara langsung dengan para pejabat dan karyawan yang menyangkut permasalahan penelitian ini.
2. Pengumpulan data sekunder, yang dilakukan dengan pengumpulan data dari instansi terkait dengan permasalahan penelitian yaitu Dinas Pendapatan Daerah, Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) dan Dinas Tata Ruang dan Permukiman, serta data dari Badan Pusat Statistik (BPS).

Untuk dapat memahami permasalahan dan menganalisis permasalahan yang ada dalam penelitian, maka digunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif dilakukan untuk menganalisa bagaimana upaya pengumpulan pajak reklame yang telah dilakukan Pemerintah Kota Depok dan kapasitas pajak reklame serta bagaimana meningkatkan upaya pengumpulan pajak. Pendekatan kuantitatif dilakukan untuk menghitung perkembangan penerimaan pajak reklame, kapasitas pajak dan upaya pengumpulan pajak reklame. Hubungan antara permasalahan penelitian dan pendekatan yang digunakan, seperti terlihat pada bagan berikut:



Kapasitas pajak adalah jumlah potensi pajak yang sanggup dikumpulkan oleh aparat pajak. Perhitungan untuk kapasitas dan upaya pengumpulan pajak reklame dilakukan dengan cara Sistem Pajak yang Representatif yaitu dengan cara membuat perbandingan antara Kota Depok dengan beberapa pemerintah daerah lain. Kapasitas ini dihitung dengan mempergunakan tarif rata-rata efektif. Cara Sistem Pajak yang Representatif merupakan pendekatan yang dipergunakan oleh Chelliah dan kawan-kawan untuk pemerintah-pemerintah daerah di India pada tahun 1973-1976.

Sebagai perbandingan, perhitungan dilakukan dengan membandingkan Kota dan Kabupaten yang mempunyai kondisi sosial ekonomi yang mendekati/representatif dengan Kota Depok yaitu Kota Bogor dan Kabupaten Bogor.

Perbandingan ini dilakukan melalui perhitungan realisasi penerimaan pajak reklame. Dalam perhitungan kapasitas ini dihitung terlebih dahulu berapa tarif efektif rata-ratanya. Tarif efektif rata-rata dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut (Deflanora, 2004):

$$\mathbf{AERhz} = \mathbf{TRhz} / \mathbf{Bhz}$$

Dimana:

- AERhz : Tarif efektif rata-rata pajak reklame (h) seluruh daerah yang dihitung (z)
 TRhz : Realisasi penerimaan pajak reklame (h) seluruh daerah yang dihitung (z)
 Bhz : Basis pajak, dimana basis pajak reklame (h) adalah jumlah sewa reklame

Formulasi perhitungan kapasitas untuk perbandingan dengan pemerintah daerah lain ialah:

$$\mathbf{KPhj} = \mathbf{AERhz} \times \mathbf{Bhj}$$

Dimana:

- KPhj : Kapasitas pajak reklame (h) di daerah j
 AERhz : Tarif efektif rata-rata pajak reklame (h) di seluruh daerah yang dihitung (z)
 Bhj : Basis pajak reklame (h), yaitu jumlah sewa reklame di daerah j

Dengan membandingkan realisasi penerimaan pajak dengan kapasitas pajak akan diketahui seberapa besar upaya pengumpulan pajak yang sudah dilakukan oleh aparat pemungut pajak. Sehingga upaya pengumpulan pajak dapat dihitung melalui formulasi sebagai berikut (Syamsu, 2000):

$$\mathbf{Uphj} = \mathbf{RPhj} / \mathbf{KPhj} \times 100 \%$$

Dimana:

- Uphj : Upaya pengumpulan penerimaan pajak reklame (h) daerah j
 RPhj : Realisasi penerimaan pajak reklame (h) daerah j
 KPhj : Kapasitas pajak reklame (h) daerah j

1.6 Sistematika Penelitian

Penulisan tesis akan dibuat dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

menjelaskan tentang latar belakang masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, metodologi penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II Landasan Teori Pajak Reklame

membahas mengenai sistem perpajakan, fungsi pajak, penggolongan dan jenis pajak, penerimaan daerah dan pajak daerah, dasar hukum pajak daerah, peraturan daerah tentang reklame di Kota Depok, definisi potensi dan kapasitas pajak serta pendekatan untuk mengukur upaya pemungutan, kapasitas dan potensi pajak.

Bab III Gambaran Profil Pajak Reklame Kota Depok

memuat uraian kondisi pajak daerah Kota Depok, struktur organisasi instansi pengelola pajak daerah, pengelolaan dan mekanisme pemungutan pajak reklame, perkembangan penerimaan pajak reklame dan PAD Kota Depok.

Bab IV Analisa Upaya Pengumpulan, Kapasitas dan Potensi Pajak Reklame di Kota Depok

memuat analisa atas upaya pengumpulan yang telah dilakukan Pemerintah Kota Depok dan kapasitas pajak reklame, perkembangan penerimaan pajak reklame, efisiensi, kapasitas dan upaya pengumpulan pajak.

Bab V Kesimpulan dan Saran

dalam bab terakhir disajikan kesimpulan dan saran-saran sehubungan dengan permasalahan penelitian.