

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Reformasi yang bergulir pada tahun 1998, telah melahirkan ekspektasi yang tinggi dalam penyelenggaraan berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara menuju sebuah kemajuan dalam peradaban. Pada konteks penyelenggaraan pemerintahan, bergesernya paradigma sentralistik menjadi desentralistik dalam penyelenggaraan hubungan pemerintahan pusat dan daerah telah melahirkan sejumlah harapan kepada pemerintah daerah untuk lebih optimal dalam pelaksanaan asas rentang kendali khususnya dalam *good public service*.

Kenyataan tersebut kemudian telah berhasil melahirkan langkah kongkret dengan dirubahnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan substansi yang memberikan ruang sangat terbuka dan lugas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, akan tetapi di dalam perkembangannya terjadi pembiasan dalam semangat *unilateralisme* dan dianggap oleh sebagian kalangan sebagai ancaman terhadap integritas Negara Kesatuan. Berbagai tuntutan untuk merubah kembali Undang-Undang ini direspons pemerintah dan kemudian secara kompromis dapat melahirkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, meskipun secara lugas diatur tentang kewenangan urusan daerah tetapi dalam

beberapa hal tidak termasuk pelayanan terimbangi dengan implementasi asas dekonsentrasi dalam beberapa sektor dan tampak dalam regulasi tersebut konfigurasi eksekutor dalam pelayanan publik menempatkan daerah sebagai garda terdepan, sehingga dapat dipahami bahwa peran pemerintah daerah dihadapkan kepada berbagai urusan serta kewenangan yang dimiliki dan melahirkan ekstensifikasi dalam fungsi pelayanan dengan berbagai alternatif pilihan untuk menggali potensi daerah secara optimal sesuai dengan kewenangan pangkal yang dilimpahkan pemerintah pusat melalui asas desentralisasi kepada daerah.

Mengenai sumber-sumber pendapatan bagi Daerah<sup>1</sup> ditetapkan sebagai berikut :

- a. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD yaitu :
  - 1. Hasil pajak daerah;
  - 2. Hasil Retribusi Daerah;
  - 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - 4. Lain-lain PAD yang sah;
- b. Dana perimbangan; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dari pasal tersebut, dapat dicermati bahwa daerah otonom selain memiliki sumber pendapatan asli daerah, diberikan pula dana perimbangan dari pemerintah pusat yang bersifat *specific* dan *block grant* berupa dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) dengan jumlah dan

---

<sup>1</sup> Pada pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda. Pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang dan mengenai hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 huruf a angka 3 dan lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 huruf a angka 4 ditetapkan dengan Perda berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

besaran yang bervariasi tergantung pada luas wilayah, jumlah penduduk dan sumber daya yang dimilikinya. Secara umum mengenai kemampuan keuangan daerah, sampai saat ini masih sangat tergantung pada *grant* pemerintah pusat dan di sisi lain potensi pajak daerah masih tetap menjadi andalan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan.

Perkembangan dan kemandirian daerah otonom ditentukan oleh kemampuan keuangan daerah serta luasnya daerah dalam mengoptimalkan “*administrative authority*” untuk memungut pajak sebagai sumber pendapatan asli daerah sendiri, perumusan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang sesuai dengan prioritas. Begitu pentingnya kontribusi sektor pajak daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah, maka sasaran kebijakan diarahkan untuk meningkatkan kepatuhan dan kepercayaan masyarakat sebagai wajib pajak terhadap penyelenggaraan administrasi perpajakan serta tingginya produktivitas aparatur pelaksana.<sup>2</sup>

Masalah pengelolaan pajak masih dihadapkan kepada berbagai persoalan dan berdasarkan hasil penelitian pendahuluan dapat disimpulkan bahwa:” ketidak konsistenan antara peningkatan jumlah potensi pajak dengan jumlah penerimaan disebabkan oleh faktor internal dan eksternal seperti: (1) belum meratanya pemahaman dan perilaku masyarakat terhadap kewajiban membayar pajak , (2) administrasi perpajakan yang kurang efektif dan (3) Masyarakat belum memiliki tingkat kepatuhan untuk membayar pajak. Selain itu faktor penyebab lain adalah sistem *self assesment* pelanggan perpajakan, aparat perpajakan maupun kolusi

---

<sup>2</sup> Direktorat jenderal pajak dalam skala nasional sejak tahun 1997 telah melakukan reformasi sistem perpajakan yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan negara karena penerimaan pajak dirasakan kurang efektif untuk mendorong peningkatan penerimaan negara.

antara aparat dan subjek pajak”.<sup>3</sup> Menilik potensi pajak daerah sebagai peluang bagi peningkatan penerimaan daerah, maka masih sangat relevan untuk meneliti berbagai faktor yang mempengaruhinya sebagai upaya alternatif dan strategi optimalisasi potensi dalam menunjang Otonomi Daerah.

Sehubungan dengan itu Kabupaten Bandung menetapkan jenis pajak daerah yang menjadi kewenangannya meliputi :

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.<sup>4</sup>

Kewenangan Kabupaten/ Kota dalam penyelenggaraan reklame meliputi beberapa jenis yaitu : reklame papan/*billboard*/*videotron*/*megatron* dan sejenisnya, reklame kain, reklame melekat, stiker; reklame selebaran, reklame berjalan termasuk pada kendaraan, reklame udara, reklame apung, reklame suara, reklame film/*slide*; dan reklame peragaan<sup>5</sup>. Berkaitan dengan pernyataan tersebut sebagai batasan untuk membedakan dengan objek pajak lainnya ditegaskan bahwa reklame adalah :

“Reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan,

<sup>3</sup> Hasil observasi dan wawancara dengan Kepala Bidang Pajak dan Staf Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung tanggal 21 Januari 2013.

<sup>4</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 01 Tahun 2011 pasal 2 ayat (1)

<sup>5</sup> Pasal 47 Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi

menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati umum”.<sup>6</sup>

Dengan mencermati dimensi-dimensi reklame tersebut, maka Kabupaten Bandung menetapkan objek pajak reklame terdiri dari :

- a. Reklame Papan/Bilboard/Megatron/videotron dan sejenisnya;
- b. Reklame Kain;
- c. Reklame Melekat (sticker);
- d. Reklame Selebaran (brosur);
- e. Reklame Berjalan, termasuk pada kendaraan;
- f. Reklame Udara;
- g. Reklame Apung;
- h. Reklame Suara;
- i. Reklame Film/Slide;
- j. Reklame Peragaan;<sup>7</sup>

Permasalahan penyelenggaraan reklame menuntut pelayanan dan pengelolaan yang optimal, karena setiap sudut ruang publik memiliki nilai ekonomis dan menjadi pilihan alternatif media promosi bagi *stakeholders* yang penyelenggaraannya sarat dengan pelanggaran dan tersebar pada setiap sudut kota seperti di Jalan Arteri Primer (Tol), Jalan Arteri Primer/Jalan Negara, Jalan Arteri Sekunder/Propinsi, Jalan Arteri Kolektor/Jalan Kabupaten dan Jalan Arteri Sekunder/Jalan Desa yang tersebar di wilayah Kabupaten Bandung .

Besarnya potensi sebagai peluang dalam penyelenggaraan reklame tersebut, selanjutnya diatur dasar perhitungannya secara rinci sebagai berikut :

- Dasar Perhitungan Nilai Jual Pajak Reklame adalah sebesar 25 % (dua puluh lima per seratus) dikalikan dengan Nilai Sewa Reklame.

<sup>6</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 tahun 2011 tentang Pajak Daerah

<sup>7</sup> Pasal 18 Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah yang menyatakan pula objek yang tidak termasuk ke dalam objek pajak reklame yaitu reklame melalui internet, televisi, radio, warta harian, warta bulanan dan sejenisnya, label/merek produk yang melekat pada barang yang diperdagangkan, yang berfungsi membedakan dari produk sejenisnya; pengenalan usaha atau profesi yang melekat pada bangunan tempat usaha atau profesi serta reklame yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

- Nilai Sewa Reklame (NSR) adalah Nilai Jual Objek Pajak Reklame (NJOPR) ditambah Nilai Strategis Pemasangan Reklame (NSPR).
- Nilai Jual Objek Pajak Reklame (NJOPR) adalah harga dasar ukuran reklame dikalikan ukuran reklame (luas) ditambah harga dasar ketinggian reklame dikalikan ketinggian reklame per titik pemasangan dan per Batas Minimal Masa Pajak.<sup>8</sup>

Secara administratif kewenangan penyelenggaraan reklame di Kabupaten Bandung terletak pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan yang sampai saat ini dikelola belum optimal dengan indikasi-indikasi sebagai berikut :

1. Lemahnya inventarisasi potensi dan penilaian kembali (*appraisal*) pajak reklame yang berimplikasi pada kurang akuratnya perhitungan penetapan nilai pajak sehingga mengakibatkan tidak terakomodirnya seluruh potensi riil pajak reklame<sup>9</sup> serta terdapat kecenderungan penerimaan pajak reklame yang fluktuatif dengan kontribusi kurang meningkat<sup>10</sup> terhadap pendapatan asli daerah sebagaimana terlihat pada tabel berikut :

---

<sup>8</sup> Peraturan Bupati Kabupaten Bandung Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Dan Pengelolaan Pajak Reklame

<sup>9</sup> Laporan hasil pemeriksaan Inspektorat Wilayah Kabupaten Bandung tahun 2012

<sup>10</sup> Laporan Penerimaan Pendapatan Daerah pada sektor pajak reklame, tahun 2012

Tabel 1.1  
Kontribusi Pajak Reklame Terhadap Pendapatan Asli Daerah  
Tahun 2000-2013

Tahun Anggaran	Realisasi Pajak Reklame (Rp)	Realisasi PAD (Rp)	Kontribusi %
2000	253.887.271,23	48.236.530.674,12	(0,63)
2001	388.148.068,10	78.716.967.184,59	(0,49)
2002	415.679.702,86	82.546.278.680,64	(0,50)
2003	603.613.031,25	99.760.579.073,30	(0,65)
2004	880.074.162,50	109.581.843.500,44	(0,83)
2005	1.646.272.572,00	108.322.354.701,61	(1,52)
2006	1.948.182.431,25	137.532.499.196,23	(1,42)
2007	1.745.262.742,50	147.630.987.490,05	(1,19)
2008	1.818.712.879,50	144.660.409.277,08	(1,26)
2009	1.599.992.419,00	153.271.649.974,00	(1,04)
2010	2.022.621.402,00	198.650.508.539,00	(1,02)
2011	2.547.378.797,00	352.010.974.244,00	(0,72)
2012	2.712.275.886,00	366.316.690.578,00	(0,74)

Sumber: DPPK Kabupaten Bandung.,2014

2. Terjadi penunggakan pembayaran pajak reklame (*tax avoidance*) sehingga berpotensi kehilangan sumber penerimaan pajak <sup>11</sup>. Hal ini didukung dengan data yang tercatat selama tahun 2011 dengan besarnya tunggakan pajak reklame yang mencapai lebih dari Rp33,8 juta dan tidak jauh berbeda dengan jumlah tunggakan yang tidak dibayarkan para wajib pajak pada 2010 sebesar Rp35,4 juta.
3. Di beberapa lokasi terutama pada wilayah perbatasan Kabupaten Bandung dengan Pemerintah Daerah lainnya seperti Kota Bandung, Kabupaten

---

<sup>11</sup> Tunggakan pembayaran pajak reklame yang dilakukan subjek pajak di Kabupaten Bandung tidak sebanding dengan potensi yang dimiliki dan tersebar sampai pada tingkat wilayah pemerintahan paling bawah, hal ini menunjukkan bahwa potensi pajak reklame belum tersentuh secara optimal oleh pengaturan yang dimuat dalam kebijakan pemerintah Kabupaten Bandung, sehingga pemasangan reklame tersebar tanpa memperhatikan estetika lingkungan dan tidak terbebani tarif pajak sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku (Hasil Penelitian Pusat Kajian Politik Pemerintahan dan Otonomi Daerah Fisip Unla Bandung ,2011. Hal. 65)

Bandung Barat, Kabupaten Garut dan Kabupaten Sumedang terjadi *overlapping* pemberian ijin penyelenggaraan reklame.<sup>12</sup>

4. Banyaknya reklame melanggar ketentuan tata ruang dan fatwa pengarahan lokasi yang ditetapkan oleh Dinas Cipta Karya dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang ditunjukkan dengan maraknya media promosi pada gedung atau rumah warga dan rumah toko seperti operator telekomunikasi, produk makanan, dan sejumlah produk lainnya yang tidak berijin sehingga pemerintah Kabupaten Bandung berpotensi kehilangan pendapatan dari sektor pajak.<sup>13</sup>
5. Hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Pendapatan Daerah Kabupaten Bandung ditemukan sebanyak 877 buah reklame jenis *Billboard*, *Bando*, *Neon Box* dan papan merk yang dipasang telah habis masa berlakunya.<sup>14</sup>
6. Pemanfaatan ruang publik oleh warga masyarakat dengan dimensi kepentingan yang berbeda baik yang bersifat bisnis atau pun usaha-usaha lain yang mengganggu jarak pandang ,begitu pula reklame untuk tujuan politik yang melanggar peraturan daerah dan tidak menghiraukan estetika lingkungan serta mekanisme dan prosedur penyelenggaraan reklame.

---

<sup>12</sup> Bandung bisnis-jabar.com ( 2012): Pemerintah Kabupaten Bandung akan meninjau keberadaan reklame atau media promosi karena dinilai merugikan daerah terutama pada daerah perbatasan yang menunjukkan adanya *overlapping* pemberian ijin sehingga berpotensi kehilangan pajak.

<sup>13</sup> Pernyataan Wakil Bupati Kabupaten Bandung Deden Rukman Rumaji menuturkan pemerintah daerah kehilangan potensi pendapatan pajak hingga ratusan juta rupiah akibat maraknya pajak reklame yang menunggak dan reklame tak berizin.

<sup>14</sup> Hasil pemeriksaan BPK tahun 2012 dan ditemukan berbagai penyimpangan pajak yang dilakukan oleh subjek pajak khususnya pada penyelenggaraan reklame di wilayah Kabupaten Bandung

Berdasarkan fakta di atas, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dihadapkan kepada faktor internal dan eksternal dalam implementasi kebijakan yang terkait penyelenggaraan reklame. Berbagai Indikasi yang berkaitan dengan dimensi *cointent of policy* adalah sebagai berikut:

- 1) Kepentingan pemerintah daerah untuk memperoleh kontribusi penerimaan yang signifikan dari penyelenggaraan reklame secara substansial belum optimal sesuai dengan isi kebijakan;
- 2) Manfaat pengaturan penyelenggaraan reklame melalui implementasi kebijakan masih kurang dirasakan dan belum dapat merubah kepatuhan subjek pajak ( *stakeholders*).
- 3) Peraturan belum menyentuh subjek pajak sebagai penyelenggara reklame.
- 4) Dukungan sarana dan prasarana bagi pelaksana kebijakan untuk menggali potensi penerimaan belum optimal .
- 5) Sumber daya aparatur pelaksana kebijakan sangat terbatas untuk menjangkau potensi pajak reklame yang dimiliki.

Selanjutnya indikasi-indikasi pada dimensi *context of implementation* dapat dikemukakan sebagai berikut :

- 1) Kewenangan pengaturan penyelenggaraan reklame masih terbatas;
- 2) Respon pelaksana kebijakan dalam menertibkan penyelenggaraan reklame tidak berijin yang bersifat politis relatif rendah .
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana kebijakan penyelenggaraan reklame relatif rendah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji melalui penelitian ilmiah dan dituangkan ke dalam disertasi yang berjudul : ” Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Reklame (Studi Tentang Strategi Optimalisasi Penerimaan Pajak Reklame Pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung ).”

## **1.2. Fokus Penelitian dan Rumusan Masalah**

### **1.2.1. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan penyelenggaraan reklame di Kabupaten Bandung belum optimal, sehingga hilangnya sumber penerimaan daerah dari potensi yang dimiliki. Fenomena tersebut menuntut adanya strategi optimalisasi penerimaan pajak reklame sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

Sub fokus penelitian ini adalah penerapan pendekatan *content of policy* dan *context of implementation* sebagai dimensi implementasi kebijakan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan reklame pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung

### **1.2.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan *problem statement* yang dikemukakan pada fokus penelitian, selanjutnya diturunkan ke dalam pertanyaan penelitian (*research questions*) sebagai berikut :

1. Faktor – faktor apa yang menyebabkan belum optimalnya implementasi kebijakan penyelenggaraan reklame pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.
2. Upaya-upaya apa yang dilakukan pelaksana kebijakan penyelenggaraan reklame pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.
3. Strategi implementasi kebijakan apa yang efektif dalam optimalisasi penerimaan pajak reklame pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.

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

#### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud penelitian ini adalah untuk mengkaji secara mendalam mengenai implementasi kebijakan melalui pendekatan dimensi *content of policy* dan *context of implementation* serta merumuskan alternatif strategi optimalisasi penerimaan pajak reklame bagi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung .

#### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji secara mendalam mengenai faktor – faktor yang menyebabkan belum optimalnya implementasi kebijakan penyelenggaraan reklame pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.

2. Untuk mengkaji upaya-upaya pelaksana kebijakan dalam penyelenggaraan reklame pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.
3. Menemukan makna , menjelaskan dan mengembangkan teori implementasi kebijakan berdasarkan pendekatan *content of policy* dan *context of implementation*.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai :

1. Konsepsi teoritis yang bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik, khususnya pada bidang kajian kebijakan publik yang bertumpu pada *content of policy* dan *context of implementation* sebagai dimensi implementasi kebijakan.
2. Temuan konsep baru diluar dimensi *content of policy* dan *context of implementation* yang menggantikan dan atau mengembangkan konsep-konsep dalam penelitian ini, sehingga dapat dijadikan bahan kajian bagi kepentingan akademik di masa yang akan datang.

##### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat :

1. Memberikan masukan konseptual berupa pilihan alternatif penetapan strategi implementasi kebijakan bagi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung dalam optimalisasi penerimaan pajak reklame.

2. Temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi solusi *exit* untuk mengatasi masalah optimalisasi penerimaan pajak reklame pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.