

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi Daerah membawa dampak pelimpahan wewenang kepada daerah untuk mengurus daerahnya sendiri. Manajemen pemerintah daerah sebelum otonomi daerah dikendalikan secara penuh oleh pemerintah pusat, karena sistem pemerintahan pada waktu sebelum Otonomi Daerah adalah terpusat. Kekuasaan pemerintah pusat sangat dominan, perencanaan dan pembangunan (termasuk berbagai kebijakan penting) dilaksanakan dari pusat atau dari atas ke bawah (*top-down planning and development*). Sistem manajemen pemerintahan sebelum melakukan otonomi daerah yaitu *top-down management*. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah tidak diberi kewenangan penuh dalam mengurus dan mengatur daerahnya, hal ini berarti mengekang atau tidak mendengarkan aspirasi daerah.

Persoalan terkait tata kelola pemerintahan yang otonom merupakan sebuah tanggung jawab bagi pemerintah daerah. Dalam hal ini daerah diberikan wewenang untuk mengelola daerahnya dan diharapkan pemerintah daerah dan masyarakatnya memiliki semangat untuk membangun daerahnya masing-masing dengan pengelolaan potensi-potensi yang bisa dimajukan di daerahnya sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Salah satu aspek

kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah adalah aspek keuangan. Sebagaimana ketentuan pada pasal 5 ayat 2 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang mana di dalamnya mengatur sumber-sumber pendapatan daerah yang terdiri atas 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), 2) Dana perimbangan, 3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pendapatan asli daerah salah satunya bersumber dari Pajak Daerah, pajak daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (UU 34/2000), Pasal 1 ayat (10), dapat dijelaskan sebagai berikut Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan pembangunan Daerah. Pajak Daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah setelah mendapatkan persetujuan DPRD dan tidak boleh bertentangan dengan pajak Pemerintah Pusat serta tidak boleh bertentangan dengan kebijakan Pemerintah Pusat.

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Pasal 1 menjelaskan bahwa Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau Badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak merupakan suatu iuran dari rakyat kepada Negara yang

bersifat dipaksakan bagi wajib pajak yang digunakan untuk membiayai rumah tangga Negara yang bermanfaat bagi masyarakat luas. Untuk itu, pajak menjadi sumber pendapatan daerah yang harus dioptimalisasi agar bisa meningkatkan pendapatan daerah.

Pajak reklame merupakan salah satu sumber pajak yang berasal dari pajak daerah. Dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 01 Tahun 2011 Pasal 1 ayat 21, Pajak reklame adalah pajak atas penyelenggaraan Reklame dan pada ayat 22 pengertian reklame adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau Badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan atau dinikmati oleh umum. Pajak Reklame di Indonesia ditetapkan berdasarkan ketetapan daerah masing-masing karena kebijakan ada di daerah otonom masing-masing.

Kota Bandar Lampung merupakan daerah otonom yang memiliki kewenangan yang luas dan bebas untuk mengatur dan juga mengurus rumah tangganya sendiri sehingga memiliki hak untuk mempunyai sumber penghasilan sendiri, yaitu dengan memungut pajak dan retribusi. Pajak di Kota Bandar Lampung merupakan sumber utama dalam pendapatan daerah. Salah satu sumber Pajak di Kota Bandar Lampung yaitu Pajak reklame. Dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 01 Tahun 2011 Pasal 25 ayat (2) dijelaskan objek pajak reklame adalah semua penyelenggaraan reklame yang meliputi Reklame papan/ *billboard*/ *videotron*/ *megatron*/ *large electronic display* (LED) dan sejenisnya, Reklame kain, Reklame melekat, *wall painting*, stiker,

Reklame selebaran, Reklame berjalan, termasuk pada kendaraan, Reklame udara, Reklame apung, Reklame suara, Reklame film/slide dan Reklame peragaan dan pada ayat (3) dijelaskan yang tidak termasuk sebagai objek Pajak Reklame sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah (a). Penyelenggaraan Reklame melalui internet, televisi, radio, warta harian, warta mingguan, warta bulanan, dan sejenisnya; (b). Label/merek produk yang melekat pada barang yang diperdagangkan, yang berfungsi untuk membedakan dari produk sejenis lainnya; (c). Nama pengenal usaha atau profesi yang dipasang melekat pada bangunan tempat usaha atau profesi diselenggarakan sesuai dengan ketentuan yang mengatur nama pengenal usaha atau profesi tersebut; (d). Reklame yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, Perwakilan Diplomatik, Perwakilan Konsulat, Perwakilan Persatuan Bangsa-Bangsa serta Badan/Lembaga yang bernaung di bawahnya; (e). Reklame yang diselenggarakan semata-mata memuat nama tempat ibadah dan tempat panti asuhan; (f). Reklame yang diselenggarakan untuk kegiatan sosial, Partai Politik dan Organisasi Kemasyarakatan. Dari Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2011 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dapat disimpulkan bahwa reklame yang berhubungan dengan Pemerintah Kota dan Partai Politik tidak dikenakan pajak reklame, jadi Pemerintah Kota Bandar Lampung justru dapat mengurangi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandar Lampung yang bersumber dari Pajak reklame.

Pada tanggal 28 November 2011 disahkan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame. Peraturan Walikota ini merupakan penjabaran dari Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah yang bertujuan untuk mengoptimalisasi

penyelenggaraan dan pemungutan Pajak Reklame di Wilayah Kota Bandar Lampung.

Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame menetapkan kenaikan tarif pajak reklame sebesar 184%¹. Kenaikan tarif pajak reklame yang ditetapkan melebihi batas maksimal tarif tertinggi yaitu sebesar 25%². Dari kenaikan tarif pajak reklame tersebut diharapkan dapat mencapai target pajak reklame pada tahun 2012 dan ketertiban kota dari reklame dapat tertata. Dalam Peraturan WaliKota Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame menjelaskan bahwa pajak reklame dibedakan berdasarkan lokasi jalan tempat papan iklan dipasang. Pajak di jalan utama sebesar Rp570.312 per meter per tahun, pajak di jalan kelas I Rp438.800 per meter, dan jalan kelas II Rp314.812 per meter. Sementara pajak yang dikenakan sebelumnya hanya Rp200.700 per meter pada jalan Utama.

Selain kenaikan tarif pajak reklame yang melebihi batas ketentuan yang ditetapkan, pembuatan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak reklame tidak disertai dengan pembuatan *Standar Operating Procedure (SOP)*³. SOP merupakan standar pelaksanaan dari kebijakan yang dibuat agar implementasi suatu kebijakan dapat dilaksanakan sesuai dengan standar yang ada.

Peneliti melakukan prariset ke perusahaan periklanan yaitu CV. Pelangi *Advertising*, dari prariset tersebut peneliti melakukan wawancara kepada

¹ $(\text{Tarif pajak baru}-\text{tarif pajak lama})/\text{tarif pajak lama} \times 100\% = (\text{Rp } 570.312-\text{Rp } 200.700)/\text{Rp } 207.000 \times 100\% = 184\%$

² Marselina, 2005. *Bedah Anggaran Daerah*. Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung. Hal 25

³ Berdasarkan hasil *survey* Peneliti pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandar Lampung bahwa Peraturan Walikota ini tidak disertai pembuatan *Standar Operating Procedure (SOP)*.

marketing CV. Pelangi yaitu Ibu Sun Arni yang mengatakan bahwa Tarif yang dikenakan sebelumnya pada reklame billboard yang menggunakan tiang hanya Rp 200.700 per meter per tahunnya, tapi setelah dikeluarkan kebijakan Peraturan Walikota tersebut, semua jenis reklame tarif pajaknya naik misalnya pada reklame *billboard* menjadi sekitar Rp 570.312 per meter per tahun nya.⁴ Kenaikan dari tarif pajak reklame pada Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame yaitu adanya penentuan tarif baru dan juga bagaimana pengenaan penambahan tarif pada lokasi-lokasi jalan tertentu, ini yang membuat tarif naik dan adanya perbedaan tarif pada tiap-tiap lokasi sesuai dengan Nilai Strategi Lokasi (NSL).⁵

Penambahan tarif pajak reklame dan juga perhitungan dari Nilai Strategis Lokasi (NSL) yang ditetapkan pada Peraturan Walikota Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak reklame dengan tujuan menaikkan Pendapatan Daerah Kota Bandar Lampung pada tahun 2012. Pengoptimalan pencapaian pajak reklame dilakukan karena pada tahun 2011 pajak reklame belum mencapai target. Target pajak reklame pada tahun 2011 Rp 8 Miliar dan hanya tercapai 78,95% atau Rp 6, 315 Miliar pada tanggal 31 Desember 2011.⁶ Sedangkan target pajak reklame pada tahun 2012 yaitu sebesar Rp 9 Miliar.⁷

⁴ Wawancara dengan Ibu Sun Arni selaku Marketing CV. Pelangi Advertising tanggal 20 Mei 2013

⁵ Wawancara dengan Bapak Aradhana syahrie S.IP, M.Si selaku Kepala seksi Pendapatan dan Retribusi Daerah Tanggal 20 Mei 2013

⁶ http://issuu.com/lampungpost/docs/lampungpost_edisi_10_januari_2011 (diakses pada tanggal 1 september 2013 pkl 10:42)

⁷ ibid

Tabel 1. Realisasi Anggaran Pendapatan Pajak Reklame Dinas Pendapatan Kota Bandar Lampung Tahun 2008 s.d 2011

Tahun	Target	Realisasi
2008	Rp 3.100.000.000	Rp 2.927.798.390
2009	Rp 3.500.000.000	Rp 3.520.691.483
2010	Rp 3.700.675.548	Rp 3.744.573.415
2011	Rp 8.000.000.000	Rp 6.315.626.735
2012	Rp 9.000.000.000	Rp 14.462.490.287

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah (*Laporan Realisasi Anggaran pendapatan Daerah Tahun 2008 s.d 2011*)

Berdasarkan data diatas, realisasi pajak reklame pada Tahun 2011 tidak mencapai target yang ditetapkan, hal tersebut terjadi karena kebijakan mengenai tata pemungutan pajak reklame baru saja diterapkan dan dilaksanakan pada tanggal 28 November 2011 sehingga pelaksanaan kebijakan tersebut belum optimal. Belum optimalnya pelaksanaan kebijakan tersebut dikarenakan adanya polemik-polemik yang terjadi antara Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan Perusahaan *Advertising* selama 2 bulan kebijakan tersebut disahkan. Alasan terjadinya polemik tersebut adalah tarif baru dari pajak reklame yang tergolong tinggi yaitu sekitar 184% dari tarif pajak reklame sebelumnya. Dari tabel tersebut dapat dilihat fungsi pajak sebagai Fungsi penerimaan (*Budgeter*) yaitu fungsi yang letaknya di sektor publik yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan undang-undang yang berlaku yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran Negara, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan dan bila ada sisa (surplus) akan digunakan sebagai tabungan pemerintah untuk investasi pemerintah.⁸

⁸ Ilyas, Wiarawan, 2001. *Hukum Pajak*. Jakarta: Salemba Empat. Hal: 8

Jumlah reklame yang ada di Kota Bandar Lampung merupakan sumber pendapatan pajak reklame. Jumlah reklame juga mempengaruhi jumlah pendapatan pajak reklame yang ada di Kota Bandar Lampung, untuk itu Pemerintah Kota Bandar Lampung berupaya untuk mengoptimalkan jumlah pendapatan pajak reklame dari jumlah reklame yang ada.

Tabel 2. Jumlah Titik Reklame Tahun 2009 s.d 2012

No	Tahun	Jumlah Reklame Yang Terpasang
1.	2009	27 reklame
2.	2010	208 reklame
3.	2011	481 reklame
4.	2012	368 reklame

Sumber : *Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kota Bandar Lampung*

Data diatas menunjukkan bahwa adanya peningkatan jumlah reklame di Kota Bandar Lampung dari tahun 2009 sampai tahun 2011. Tetapi pada Tahun 2012 terjadi penurunan jumlah titik reklame, hal ini terjadi setelah Peraturan Walikota Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak reklame yang didalamnya terdapat kenaikan tarif pajak reklame sebesar 184% dari tarif sebelumnya. Dapat disimpulkan bahwa fungsi pajak sebagai Fungsi mengatur (*Regulation*) dapat dilihat dari jumlah reklame dari tahun 2009 sampai tahun 2011, tetapi pada tahun 2012 terjadi penurunan jumlah reklame. Hal tersebut karena upaya Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk mengoptimalkan pendapatan dari tarif pajak reklame tetpi di sisi lain juga memperhatikan keindahan Kota Bandar Lampung, yaitu menaikkan tarif pajak reklame untuk membatasi kenaikan jumlah

reklame, jadi Pemerintah Kota Bandar Lampung mengoptimalkan pendapatan pajak reklame dengan jumlah reklame yang ada.

Peraturan Walikota Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame pada implementasinya masih ada penyimpangan dalam penentuan objek yang dikenai pajak reklame. Penyimpangan dalam pemungutan pajak reklame yaitu reklame yang melekat didalam toko masih dikenakan pajak reklame padahal dalam Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 pada Pasal 2 ayat (4) sudah dijelaskan Nama pengenal usaha atau profesi yang dipasang melekat pada bangunan tempat usaha atau profesi tidak dikenakan pajak reklame. Dalam Rapat Koordinasi di Gedung Semergou, Bapak Herman H.N selaku Walikota Bandar Lampung menegaskan bahwa perlu adanya pelatihan bagi petugas Unit Pelaksana Teknis (UPT), karena masih ada penarikan pajak reklame dua kali, yaitu yang diluar toko dikenakan pajak dan didalam toko juga dikenakan pajak.⁹

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa petugas UPTD Pendapatan masih belum mengerti bagaimana pemungutan berdasarkan objek reklame yang dimuat dalam Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame karena masih ada penyimpangan pada pelaksanaannya. Dari pemaparan diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame merupakan kebijakan yang memberatkan Perusahaan Advertising dan masyarakat yang menggunakan reklame pada perusahaan Advertising karena dikenakan tarif pajak yang cukup besar yaitu 184%, tetapi

⁹ <http://lampung.tribunnews.com/2012/03/05/herman-hn-reklame-di-dalam-toko-jangan-dikenakan-pajak> (diakses pada tanggal 1 September 2013 pkl 10:09)

sebagai sasaran kebijakan, Perusahaan *Advertising* harus melaksanakan kebijakan tersebut walaupun memberatkan salah satu pihak yaitu Pihak *Advertising* dan masyarakat atau konsumen yang menggunakan reklame.

Namun menariknya, Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame ini ternyata berhasil mewujudkan target penerimaan dan target penurunan jumlah titik reklame di Kota Bandar Lampung pada tahun 2012, dari sini Peneliti tertarik untuk meneliti. Dengan kebijakan yang bermasalah yaitu tarif pajak reklame yang melebihi batas dan tidak disertai pembuatan SOP tetapi dapat mencapai target pendapatan dan target dan target penurunan jumlah titik reklame di Kota Bandar Lampung. Dalam rangka mengungkap fenomena apa yang terjadi sebenarnya dibalik implementasi kebijakan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame, Peneliti menggunakan model implementasi kebijakan publik

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame”.

C. Tujuan Penelitian

Dari masalah yang ada, Peneliti memiliki tujuan dri penelitian ini , yaitu “ Mendapatkan gambaran implementasi Kebijakan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Reklame”

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Akademis, penelitian ini dapat menambah wacana keilmuan Administrasi Negara khususnya bidang Implementasi Kebijakan dan Administrasi Perpajakan Daerah.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dan bahan evaluasi bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung khususnya Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandar Lampung dalam mengimplementasi kebijakan Peraturan Walikota Nomor 114 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak reklame agar lebih optimal.