

OPTIMALISASI PENGELOLAAN PAJAK REKLAME SEBAGAI SUMBER PENDAPATAN DAERAH DI KOTA SEMARANG

Oleh : Puji Astuti dan Suwanto Adhi

Abstract : *Autonomy and automoney are the two things that couldn't be separated. For reaching autonomy effectiveness, local government should be supported by finance capacity. Within finance adequacy, local government, especially Cities and Regencies would have opportunity to meet the public services without interference by central government. According Tax Regulation Number 34 Year of 2000, Cities could collecting revenue from taxes as a local resources, the one is tax of advertisement. As a city with great of economic growth, advertisement could be the one of potential local resources. Almost strategic corner in all around of Semarang have changed as a centre of advertisement board. However, advertisement have not been optimum collected, and for this reason advertisement still having small contribution as a local revenue in Semarang City.*

Keywords : *Autonomy, Automoney, Finance Capacity*



Pendahuluan

Pelaksanaan otonomi daerah sejak diterbitkannya UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan banyak perubahan, khususnya bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, demokrasi lokal dan kesejahteraan masyarakat. Otonomi dan desentralisasi pada dasarnya merupakan upaya mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya. Dalam perspektif organisasi dan manajemen, desentralisasi dan otonomi dipandang sebagai cara untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Menurut Mardiasmo (2002: 3), ada tiga misi utama yang harus dipahami dari penyelenggaraan otonomi daerah yaitu : *Pertama*, meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat; *Kedua*, menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah; *Ketiga*, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Salah satu aspek yang penting untuk mendukung peningkatan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan otonomi daerah adalah menyangkut kemampuan keuangan daerah. Meskipun otonomi tidak serta merta identik dengan kemandirian keuangan, namun aspek keuangan ini dapat menentukan derajat otonomi yang dimiliki oleh daerah. Makin tinggi tingkat ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat, maka makin rendah derajat otonomi daerah, demikian pula sebaliknya. Kedudukan strategis keuangan ini juga

diakui oleh Riwokaho (1997 : 184) yang menyatakan bahwa prospek otonomi daerah ditentukan oleh kemampuan daerah untuk memecahkan masalah atau oleh faktor keuangan daerah, karena tanpa ditopang oleh kemampuan keuangan, daerah akan lemah. Tanpa dukungan keuangan yang memadai daerah juga tidak akan mampu melaksanakan fungsinya dengan baik

Sampai saat ini pemberian otonomi kepada daerah masih menghadapi tantangan besar karena dari berbagai penelitian menunjukkan masih tingginya ketergantungan daerah kepada aliran dana dari pemerintah pusat. Dana Alokasi Umum (DAU) dan bagi hasil pajak masih menjadi penyumbang terbesar pendapatan daerah, yang dipergunakan untuk pembangunan dan pelayanan publik. Sesuai dengan ketentuan UU No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, telah ditetapkan mengenai sejumlah pajak yang bisa dipungut oleh Pemerintah Provinsi dan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Provinsi diberikan kewenangan yang limitatif untuk memungut empat jenis pajak yaitu :

1. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
2. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
3. Pajaa bahan bakar kendaraan bermotor
4. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Karena pajak Provinsi bersifat limitatif, maka pemerintah provinsi tidak diperkenankan lagi memungut pajak di luar yang telah ditetapkan. Sedangkan untuk pemerintah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan secara tidak limitatif untuk memungut tujuh jenis pajak yang antara lain meliputi:

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran
3. Pajak Hiburan
4. Pajak reklame
5. Pajak Penerangan alan
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian C
7. Pajak Parkir

Karena pajak yang diserahkan kepada pemerintah Kabupaten/Kota bersifat tidak limitatif, maka pemerintah Kabupaten/Kota masih memiliki keleluasaan untuk menggali potensi sumber-sumber pajaknya di luar yang telah ditetapkan dengan memperhatikan sejumlah kriteria yaitu :

1. Bersifat pajak dan bukan retribusi
2. Obyek pajak terletak di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan memiliki mobilitas yang rendah dan hanya melayani masyarakat di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan
3. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Obyek pajak bukan merupakan obyek pajak Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Pusat
5. Potensinya sebagai sumber pendapatan memadai
6. Tidak memberikan dampak negatif bagi pertumbuhan ekonomi
7. Mempertimbangkan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat
8. Menjaga kelestarian lingkungan.

Meskipun daerah Kabupaten/Kota diberikan sejumlah sumber pendapatan dari pajak, namun sumber pendapatan dari pajak tersebut masih belum memberikan pendapatan yang memadai untuk bisa mengurangi ketergantungannya kepada Pemerintah Pusat. Oleh karena itu upaya optimalisasi terhadap sumber-sumber pendapatan daerah perlu dilakukan secara terus-menerus agar kemampuan keuangan daerah semakin meningkat. Bagi Kota besar seperti Semarang, pendapatan sektor pajak merupakan sumber pendapatan yang potensial, terutama pajak penerangan jalan, pajak hiburan, pajak hotel, pajak restoran dan pajak reklame.

Sebagai kota yang berkembang menuju kota metropolitan, Semarang telah menjadi pusat pertumbuhan industri dan perdagangan. Sejalan dengan pertumbuhan industri dan perdagangan tersebut maka pajak reklame menjadi semakin prospektif karena untuk memasarkan produk hasil industri dan perdagangan selalu identik dengan pemasangan reklame. Kota Semarang memiliki sejumlah titik strategis untuk pemasangan beraneka ragam produk. Semarang bahkan menunjukkan fenomena yang mengundang perdebatan karena maraknya pemasangan reklame yang menyebabkan munculnya belantara reklame di beberapa titik strategis. Perdebatan terkait dengan pajak reklame ini acap dikaitkan dengan belum optimalnya pemanfaatan titik strategis karena pemasangannya yang tidak proporsional sehingga mengganggu aspek estetika kota. Oleh karena itu ada sejumlah pihak yang menghendaki diciptakannya zona putih di daerah-daerah protokol, yaitu daerah yang secara permanen harus bebas dari papan reklame. Perdebatan terkait dengan aspek optimalisasi juga sering dikaitkan dengan indikasi terjadinya tingkat kebocoran yang masih tinggi yang ditengarai penyebabnya adalah lemahnya pengawasan dan sanksi yang diberikan kepada wajib pajak yang melakukan pelanggaran.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penelitian ini akan berusaha mengkaji efektifitas pajak reklame sebagai sumber pendapatan daerah, dengan secara khusus meneliti beberapa aspek yaitu : (1) Bagaimanakah tingkat kontribusi pajak reklame terhadap PAD Kota Semarang; (2). Bagaimana penentuan dan pengelolaan titik-titik strategis daerah pemasangan reklame di Kota Semarang?; (3) Bagaimana upaya untuk meningkatkan pendapatan pajak reklame di Kota Semarang? Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini antara lain adalah : (1). Memperoleh gambaran mengenai tingkat perkembangan kontribusi Pajak Reklame terhadap Pendapatan Daerah Kota Semarang; (2). Untuk memperoleh gambaran mekanisme pengelolaan titik-titik strategis daerah pemasangan reklame; (3). Untuk mengetahui strategi yang ditempuh dalam meningkatkan pendapatan pajak reklame.

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif evaluatif, karena disamping mencoba menggambarkan kondisi empirik pengelolaan pajak reklame juga dilakukan penilaian terhadap potensi pajak reklame. Penelitian dilakukan terhadap obyek pajak reklame yang ada di Kota Semarang, dengan sampel dilakukan terhadap beberapa titik strategis yang mewakili karegori kawasan khusus, kawasan sentral bisnis,

kawasan bisnis, kawasan kelas jalan A, kelas jalan B dan Kelas Jalan C. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi terhadap obyek pajak serta wawancara dengan pihak-pihak berwenang dari DPKD dan Dinas Pertamanan dan Pemakaman Kota Semarang. Analisis penelitian dilakukan secara kuantitatif, dengan cara menghitung potensi dan membandingkannya dengan realisasi pendapatan pajak reklame.

Hasil Penelitian

Tingkat Kontribusi Pajak Reklame Terhadap Pendapatan Daerah. Pemerintah Kota Semarang secara terus-menerus telah mengusahakan upaya peningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Untuk mendukung upaya pengelolaan Pendapatan Asli Daerah, Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan Peraturan Daerah sebagai landasan hukumnya. Sejak tahun 2004 hingga tahun 2007 tingkat pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah mencapai rata-rata 39,5 %. Bahkan pada tahun 2007 terjadi pertambahan PAD yang sangat tinggi mencapai 91,5%. Meskipun tingkat pertumbuhan PAD Kota Semarang cukup tinggi, akan tetapi kontribusi PAD terhadap APBD Kota Semarang masih relatif kecil yaitu rata-rata sebesar 16% selama empat tahun terakhir dari tahun 2004 hingga tahun 2007.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa sumber PAD Kota Semarang dari sektor Pajak antara lain diperoleh melalui Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Galian C, Pajak ABT dan Pajak Parkir. Dari jenis-jenis pajak tersebut, pajak penerangan jalan memberikan kontribusi yang paling besar terhadap PAD dimana pada tahun 2007 memberikan sumbangan sebesar Rp 69.915.059.197 atau sekitar 54,3 % dari total PAD Kota Semarang. Secara umum realisasi pendapatan dari sektor pajak di Kota Semarang selalu mengalami kenaikan. Dilihat dari kontribusinya terhadap PAD, sumbangan pajak daerah terhadap PAD secara berurutan ditempati oleh Pajak Penerangan Jalan, Pajak Hotel, Pajak Restoran dan Pajak Reklame serta Pajak Parkir. Pajak Reklame menduduki urutan ke empat dalam memberikan besaran sumbangan terhadap PAD secara keseluruhan.

Pertumbuhan pajak Reklame selama empat tahun terakhir dari tahun 2004 hingga tahun 2007 rata-rata mencapai sekitar 8,3 %. Pada tahun 2007 realisasi Pajak reklame mencapai Rp 12.344.883.420 atau sekitar 9,6 % dari total PAD. Jika dilihat dari total Pendapatan Asli Daerah, kontribusi Pajak Reklame memang masih relatif rendah. Namun dengan pesatnya perkembangan pasar dari berbagai produk yang dihasilkan perusahaan, baik mobil, tilpon seluler maupun rokok, yang senantiasa memanfaatkan media reklame sebagai upaya promosi menjadikan Pajak Reklame cukup prospektif.

Pada kenyataannya perolehan pendapatan dari Pajak Reklame yang ada sebenarnya juga belum sesuai dengan potensi yang ada. Dengan perhitungan potensi atas dasar kenaikan rata-rata selama lima tahun terakhir, potensi rata-rata selama empat tahun yang seharusnya bisa ditarik pemerintah Kota Semarang dari sektor pajak reklame adalah sebagai berikut : pada tahun 2004 potensi pajak reklame adalah Rp 14.375.802.410, sementara realisasi hanya Rp 9.754.020.625; tahun 2005 potensi Rp 16.025.855.890 dan realisasinya adalah Rp 9.969.447.500; tahun 2006 potensi pajak reklame

11.182.729.260 dan realisasinya Rp 10.406.369.250; dan pada tahun 2007 potensinya Rp 13.764.546.010 sedangkan realisasinya adalah Rp 12.344.833.420. Disamping itu tingkat pertumbuhan pendapatan daerah dari sektor pajak reklame yang pada tahun 2007 mengalami kenaikan perolehan sebesar 18,6% juga memberikan bukti masih terbukanya peluang bagi upaya peningkatan perolehan pendapatan dari pajak reklame tersebut.

Mekanisme pengelolaan titik-titik strategis pemasangan reklame.

Pajak reklame merupakan salah satu sumber pendapatan sektor pajak yang penting di Kota Semarang. Terkait dengan pengelolaan pajak reklame ini Pemerintah Kota Semarang secara khusus membuat landasan untuk pengaturan berupa Peraturan Daerah. Dari waktu ke waktu upaya adaptasi terhadap Peraturan Daerah yang mengatur Pajak reklame dilakukan, dan Perda terakhir yang mengatur Pajak Reklame di Kota Semarang adalah Perda No. 2 tahun 2002 tentang Pajak Reklame, yang menggantikan Perda No. 1 tahun 1998. Pembaharuan Pengaturan Pajak Reklame melalui Peraturan Daerah ini didasarkan atas pertimbangan bahwa kondisi perekonomian telah mengalami perubahan secara cepat dan dinamis sehingga diperlukan Peraturan Daerah yang lebih sesuai dengan perkembangan yang ada. Hal yang krusial menjadi dasar pertimbangan pengaturan kembali pajak reklame dikarenakan makin meningkatnya jumlah pengguna jasa pemasangan reklame, sementara lokasi untuk pemasangan sendiri masih terbatas.

Sesuai dengan Perda No. 2 tahun 2002 tentang Pajak Reklame disebutkan bahwa pengaturan mengenai tarif pajak harus dapat selalu mengikuti tingkat perkembangan perekonomian yang berlaku di Kota Semarang, sehingga ditetapkan berdasarkan prosentase. Sebelum dikeluarkannya Perda No. 2 tahun 2002, pengaturan mengenai pajak reklame diatur oleh Perda No. 1 tahun 1998 yang menetapkan besaran tarif pajak reklame sebesar 20 % dari Nilai Sewa reklame (NSR). Namun berdasarkan Peraturan Daerah No. 2 tahun 2002, besaran tarif pajak reklame mengalami kenaikan 5 % menjadi 25 %. Besarnya pajak reklame yang terhutang dihitung dan ditetapkan dengan cara mengalikan tarif pajak reklame dengan dasar pengenaan reklame yaitu Nilai Sewa Reklame (NSR).

Pajak reklame sebagai sumber pendapatan yang potensial memang tingkat optimalisasinya tidak hanya ditekankan pada aspek kontribusi pendapatan semata, akan tetapi juga aspek keserasian dalam pemasangan sehingga tetap menjamin keindahan dan estetika kota. Oleh karenanya pengaturannya menjadi sangat penting, termasuk dalam penetapan titik-titik strategis. Upaya untuk mengembangkan keserasian dalam penetapan titik-titik strategis ini hanya akan berhasil dengan adanya komitmen yang tinggi dari semua pihak, baik Pemerintah Kota, pelaku bisnis maupun masyarakat secara keseluruhan.

Terkait dengan pengelolaan titik-titik strategis ini, Kota Semarang mengeluarkan aturan pelaksanaan yaitu Keputusan Walikota Semarang No. 188.3/142 tahun 2002. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pajak reklame adalah pajak yang dipungut kepada setiap penyelenggaraan reklame. Reklame dalam hal ini adalah benda, alat atau perbuatan yang menurut bentuk, susunan dan corak ragamnya digunakan untuk

memperkenalkan, menganjurkan atau memuji kepada suatu barang, jasa, atau seseorang, yang diselenggarakan/ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum.

Hal-hal penting yang diatur oleh Surat Keputusan Walikota terkait dengan pelaksanaan pajak reklame ini antara lain adalah :

Klasifikasi Pajak Reklame. Menurut Surat Keputusan Walikota Semarang No. 188.3/142 tahun 2002 jenis reklame diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Reklame Megatron, yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan alat elektronik audio visual berupa pesawat pemancar yang menampilkan beberapa gambar atau naskah reklame secara sendiri-sendiri.
- b. Reklame Papan atau Billboard yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan bahan kayu, kertas, plastik, fiberglas, mika plastik, kaca, batu, logam, alat penyinar atau bahan lain sejenis yang berbentuk lampu pijar dan atau alat lain yang bersinar yang dipasang pada tempat yang disediakan (berdiri sendiri) atau dengan cara digantungkan atau ditempel.
- c. Reklame Kain, yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan bahan kain, plastik atau bahan lain yang sejenis.
- d. Reklame Melekat (stiker/poster) yaitu reklame yang berbentuk lembaran lepas, diselenggarakan dengan cara diberikan atau dapat diminta untuk ditempelkan, dipasang, digantungkan pada suatu benda milik pribadi
- e. Reklame Selebaran, yaitu reklame yang berbentuk lembaran lepas, diselenggarakan dengan cara diberikan atau dapat diminta dengan ketentuan tidak ditempelkan, tidak dilekatkan, tidak dipasang, tidak digantungkan pada suatu benda lain.
- f. Reklame Berjalan, yaitu reklame yang berpindah dari lokasi satu ke lokasi yang lain dengan suara atau tidak dengan suara.
- g. Reklame Kendaraan, yaitu reklame yang ditempatkan atau ditempelkan pada kendaraan yang digerakan oleh tenaga mekanik, tenaga lain yang perusahaan dan atau perwakilannya berdomisili di wilayah daerah.
- h. Reklame udara adalah reklame yang diselenggarakan dengan cara menggunakan gas, pesawat atau alat lain yang sejenis sehingga reklame itu melayang di udara.
- i. Reklame Suara, yaitu reklame yang diselenggarakan dengan menggunakan kata-kata yang diucapkan dengan atau suara yang ditimbulkan dari atau oleh alat atau pesawat apapun.
- j. Reklame Slide atau reklame Film yaitu reklame yang diselenggarakan dengan cara menggunakan klise, berupa kaca atau film ataupun bahan-bahan lain yang sejenis sebagai alat untuk diproyeksikan dan atau diperagakan pada layar atau benda lain atau dipancarkan dan atau diperagakan melalui pesawat televisi.
- k. Reklame Peragaan yaitu reklame yang diselenggarakan dengan cara memperagakan suatu barang dengan atau tanpa disertai suara.

Dasar Pengenaan dan Tarif Pajak. Dasar pengenaan tarif pajak reklame adalah Nilai Sewa Reklame, yang penetapannya didasarkan

pada Nilai Jual Obyek Pajak Reklame (NJOPR) dan Nilai Strategis Pajak reklame (NSPR). NJOPR tersebut ditentukan berdasarkan : Biaya pembuatan, biaya pemeliharaan reklame, biaya pemasangan reklame dan jenis reklame yang dipasang. Sedangkan NSPR ditentukan berdasarkan Kawasan atau kelas jalan. Kawasan adalah batasan-batasan wilayah tertentu sesuai dengan pemanfaatan wilayah tersebut yang dapat digunakan untuk pemasangan reklame. Kawasan jalan adalah pembagian jalan sesuai kriteria tertentu yang berdasarkan nilai strategis yang menimbulkan manfaat jalan tersebut untuk pemasangan reklame. Kawasan atau kelas jalan tersebut diklasifikasikan berdasarkan faktor : Tingkat kepadatan, sudut pandang dan lebar jalan.

Untuk efektifitas pengelolaan Pajak reklame Pemerintah Kota Semarang menetapkan adanya kawasan dan klasifikasi jalan sebagai titik-titik strategis yang bisa dimanfaatkan untuk pemasangan reklame. Adapun klasifikasi kawasan terbagi menjadi kawasan khusus, kawasan sentral bisnis dan kawasan bisnis, sementara untuk kelas jalan terbagi menjadi kelas Jalan A, kelas jalan B dan Kelas Jalan C, dengan rincian sebagai berikut :

- a. Kawasan Khusus, berada di kawasan simpang lima sampai radius 50 meter
- b. Kawasan Sentral Bisnis, mencakup delapan lokasi (Bandara Ahmad Yani, Jl. A. Yani, Jl. A. Dahlan, Jl Agus Salim, Jl, Gajah Mada, Jl. Pandanaran, Jl. Pahlawan dan Jl. Pemuda)
- c. Kawasan bisnis, yang mencakup 24 lokasi (Jl. Brigjen Katamso, Jl. Bubakan, Jl. Bundaran Sayangan, Jl. Dargo Barat dan Timur, Jl. Imam Bonjol, Jl. Dr. Sutomo, Jl. Diponegoro, Jl. MT. Haryono, Jl. MH. Thamrin, Jl. Pamularsih, Jl. Pedurungan, Jl. Raya Semarang Demak, Jl. S Parman, Jl. Setiabudi, Jl. Sriwijaya, Jl. Sugiyopranoto, Jl. Sultan Agung, Jl. Stasitun Tawang, Jl. Depan Terminal Terboyo Depan, Jl. Teuku Umar, Jl. Jendral Sudirman, Jl. Kaligawe, Jl. Majapahit dan Jl. Puduk Payung.
- d. Jalan Kelas A berjumlah 81 Lokasi
- e. Jalan Kelas B berjumlah 62 Lokasi
- f. Jalan Kelas C berjumlah 598 lokasi

Pengaturan titik-titik reklame diperlukan sebagai alat untuk melakukan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan pemasangan reklame, serta untuk melindungi kepentingan, ketertiban umum dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat terhadap penyelenggaraan reklame. Titik lokasi ini ada yang berada pada sarana dan prasarana milik Kota dan ada pula yang berada di luar sarana dan prasarana Kota. Yang tidak kalah penting terkait dengan pengaturan titik strategis ini juga diatur mengenai standar pemasangan reklame guna lebih menjamin keamanan dan kepentingan masyarakat.

Tipe atau standar pemasangan reklame ini ada yang berkonstruksi yang klasifikasinya dibagi menjadi 27 tipe dan yang non konstruksi, yang terbagi menjadi 26 tipe, yang masing-masing akan menentukan besaran nilai sewa reklame dan pajak reklamennya. Bila pemasangan reklame diluar sarana/prasarana kota, karena kondisi dan sifat jenisnya tidak menggunakan standar reklame maka harus mendapatkan ijin khusus dari Walikota, dengan mempertimbangkan pendapat dari Tim Petimbangan dan Penyelenggaraan Reklame.

Untuk menjamin pemanfaatan titik-titik reklame digunakan secara benar maka dibentuk tim yang terdiri dari Kepala DPKD, Kepala DPU, Kepala Dinas Pertamanan dan Pemakaman, Kepala Dinas Tata Kota dan Pemukiman, Kepala Bagian Hukum serta Kepala Bagian Keuangan. Tim ini harus melakukan koordinasi secara intensif dan tersruktur terkait dengan efektifitas penataan dan pemanfaatan titik-titik lokasi pemasangan reklame. Adapun maksud dan tujuan penataan penentuan titik-titik pemasangan reklame tersebut adalah :

1. Untuk mengoptimalkan pemanfaatan ruang kota dalam hal pemasangan reklame
2. Untuk menciptakan ketertiban dan keindahan kota dengan menggunakan standar reklame yang telah ditentukan
3. Untuk memberikan kepastian hukum bagi pemasangan reklame
4. Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah

Upaya Optimalisasi Pajak Reklame

Untuk meningkatkan sumber-sumber pendapatan daerah, Kota Semarang melalui DPKD senantiasa mengusahakan langkah-langkah untuk meningkatkan PAD, termasuk meningkatkan efektifitas pengelolaan pajak reklame. Upaya melakukan optimalisasi bukanlah pekerjaan mudah karena membutuhkan dukungan, baik terkait dengan sumber daya manusia, sumber daya keuangan maupun sarana dan prasarana. Sejumlah hambatan menghadang upaya optimalisasi tersebut baik yang bersifat intern yaitu yang datang dari dalam tubuh dinas itu sendiri maupun yang bersifat ekstern yang datang dari lingkungan luar dinas. Hambatan yang bersifat intern antara lain adalah :

- a. Masih kurangnya sumber daya manusia
- b. Masih kurang optimalnya koordinasi dengan dinas yang saling terkait
- c. Kurangnya sarana dan prasarana yang menunjang pelaksanaan pemungutan pajak reklame
- d. Belum semua titik-titik reklame yang dilelangkan berhasil terjual
- e. Masih kentalnya budaya KKN dalam proses lelang
- f. Masih banyaknya tingkat kebocoran akibat pemasangan reklame ilegal

Disamping hambatan intern, upaya optimalisasi dihadapkan pula pada persoalan yang datang dari lingkungan dinas dan membutuhkan perhatian serius antara lain adalah:

- a. Masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk membayarkan kewajiban pajaknya
- b. Pemasangan reklame yang belum sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, juga penempatan reklame yang kurang memperhatikan aspek estetika

Terkait dengan pengelolaan efektifitas pajak reklame ini upaya yang ditempuh oleh DPKD meliputi dua kegiatan utama yaitu :

1. Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pajak reklame, yang mencakup:
 - a. Menerapkan standar prima, proses pembayaran pajak lebih sederhana, efektif dan efisien sehingga para wajib pajak menjadi antusias dalam memasang reklame dan dalam membayar pajaknya.
 - b. Pendataan reklame, yang dilakukan oleh petugas untuk mengetahui seberapa besar sesungguhnya wajib pajak reklame yang telah masuk, sehingga dapat diperkirakan

- jumlah wajib pajak reklame dan penerimaannya per tahun.
- c. Konfirmasi dan Pencairan Tunggakan Pajak Reklame, dimana DPKD selalu menyiapkan aparatnya untuk melakukan konfirmasi dan pemberitahuan terhadap wajib pajak yang telah habis masa pajaknya tetapi belum melunasi sehingga wajib pajak tahu dan akan segera membayar tunggakan, untuk kemudian dilakukan pencairan tunggakan terhadap wajib pajak yang telah melunasi pembayarannya.
 - d. Operasi Yustisi Pajak Reklame, yang dilakukan terhadap reklame ilegal atau apabila pihak penyelenggara reklame tidak membayar pajak. Tujuan utama kegiatan ini adalah melakukan pengawasan dan penertiban sehingga tidak akan ada lagi pemasangan reklame ilegal
 - e. Pemantauan Pajak reklame, yang bertujuan untuk mengetahui apakah pemasangan reklame telah dilakukan secara benar sesuai dengan standar yang telah ditentukan dan juga untuk melihat ada tidaknya reklame yang telah habis masa berlakunya tetapi tidak dilakukan pembongkaran.
2. Pengkajian produk-produk hukum yang mengkait dengan pendapatan, antara lain dilakukan dengan cara :
- a. Pembahasan dan pengkajian Perda Pajak Reklame secara intensif, agar petugas benar-benar memiliki pemahaman akan isinya, terutama pasal-pasal kritis yang diperlukan dalam penanganan wajib pajak. Penguasaan aparat terhadap peraturan akan bisa menjadi daya dukung dalam membangun profesionalitas.
 - b. Melakukan sosialisasi Perda Pajak Reklame kepada para wajib pajak. Upaya ini penting karena seringkali kurang pahamiannya wajib pajak terhadap isi aturan yang ada menyebabkan mereka memiliki keengganan untuk membayarkan kewajibannya, khususnya terkait dengan nilai pemanfaatan dari pajak yang telah dibayarkan oleh mereka.

Pembahasan

Berbicara tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah memang akan senantiasa dikaitkan dengan masalah kapasitas keuangan. Hal ini disebabkan otonomi sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki tujuan utama meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah serta peningkatan kesejahteraan dan pelayanan publik. Ketiga tujuan ini memerlukan dukungan keuangan secara memadai, karena tanpa dukungan keuangan maka daerah tidak akan cukup memiliki keleluasaan untuk memformulasikan aktifitas ekonomi dan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang dimilikinya.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa misi utama yang tertuang dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bukan hanya sekedar adanya keinginan yang kuat untuk dilakukannya transfer kewenangan dan pembiayaan kepada pemerintah daerah, tetapi yang tidak kalah penting adalah adanya keinginan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya keuangan daerah. Untuk mencapai efisiensi pengelolaan sumber daya keuangan daerah, maka pemerintah daerah dituntut

untuk memiliki kecermatan dalam menetapkan obyek dan merumuskan tarif sumber-sumber pendapatan baik yang berasal dari pajak daerah maupun retribusi daerah.

Keinginan untuk bisa meningkatkan kemampuan pelayanan publik dan menumbuhkan ekonomi daerah tidak harus identik dengan upaya meningkatkan perolehan PAD melalui cara-cara yang justru kontra produktif karena menimbulkan pembebanan berlebih kepada masyarakat. Terkait dengan upaya ekspansi perpajakan daerah misalnya harus memperhatikan prinsip-prinsip pajak daerah yang baik sebagaimana diungkapkan oleh Devas (1989:61-62) yang antara lain harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Hasil (*Yield*) : dimana pajak daerah harus bersifat mencukupi dalam kaitannya dengan berbagai pelayanan yang dibiayainya; memiliki stabilitas dan mudah diperkirakan hasilnya; bersifat elastis terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk.
- b. Keadilan (*Equity*) : yaitu dasar pajak dan kewajiban membayar pajak harus jelas dan tidak sewenang-wenang; pajak bersangkutan harus adil secara horisontal artinya beban pajak haruslah sama besarnya untuk berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama; harus adil secara vertikal, artinya kelompok yang memiliki sumber daya ekonomi lebih besar harus memberikan sumbangan pajak yang lebih besar; pajak harus adil dari satu tempat ke tempat dalam arti hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah dengan daerah lain, kecuali jika perbedaan tersebut mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan kepada masyarakat.
- c. Daya Guna Ekonomi (*Economic Efficiency*) : pajak tersebut hendaknya mampu mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumberdaya 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.
- d. Kemampuan Melaksanakan (*Ability to Implement*) : pajak haruslah dapat dilaksanakan dari sudut penerimaan dan kemauan politik serta dari kemampuan penatausahaan.
- e. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*Suitability as a Local Revenue Source*) : ini berarti 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 obyek pajak dari satu daerah ke daerah lain; pajak daerah hendaknya jangan mempertajam perbedaan-perbedaan antar daerah, dari segi potensi ekonomi masing-masing; dan pajak hendaknya tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan penatausahaan pajak itu sendiri.

Untuk bisa mempertahankan prinsip-prinsip tersebut, maka perpajakan daerah harus memiliki karakteristik antara lain :

- a. Pajak daerah secara ekonomis dapat dipungut artinya perbandingan antara penerimaan pajak harus lebih esbsr dibandingkan ongkos pemungutannya.
- b. Relatif stabil artinya penerimaan pajak tidak ptotensi fluktuatif

dimana kadang terjadi peningkatan secara drastis atau sebaliknya adakalanya terjadi penurunan secara tajam.

- c. Tax Basenya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuantungan (*benefit*) dan kemampuan untuk membayar (*ability to pay*)

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa untuk menciptakan pajak yang handal bukanlah persolan mudah. Bagi daerah terkait dengan pemungutan pajak ini memang memiliki sejumlah keterbatasan, terutama bersumber pada rendahnya tingkat keleluasaan daerah dalam pemungutan yang berimplikasi pada masih kecilnya sumbangan pajak bagi keuangan daerah. Menurut Riwokaho (1982 : 40) masih rendahnya sumbangan pajak terhadap keuangan daerah dikarenakan antara lain : obyeknya tidak ada di daerah tersebut; walaupun obyeknya ada akan tetapi hasil pemungutannya jauh lebih kecil dari biaya pemungutannya; peraturan pelaksanaannya belum ada sebab pedoman pelaksanaannya belum ada; ada pembekuan atau pencabutan oleh pemerintah terhadap beberapa jenis pajak tertentu dan adanya larangan oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang sebenarnya merupakan obyek dari suatu pajak tertentu.

Pajak Reklame sendiri sebenarnya termasuk jenis pajak yang prospektif dan potensial, terutama di Kota besar seperti Semarang. Hal ini disebabkan tingkat perolehan hasil mudah dihitung dan diprediksikan melalui pendataan yang intensif, karena pemasangan reklame sesuai sifat dasar reklame yang bertujuan mempromosikan produk. biasanya dilakukan pada tempat-tempat yang mudah terjangkau umum. Tingkat kompetisi produk juga akan mendorong pengusaha untuk meningkatkan frekuensi pemasangan reklame sehingga dapat mendorong peningkatan obyek pajak reklame.

Selama empat tahun terakhir, obyek pajak reklame juga menunjukkan kecenderungan peningkatan dimana pada tahun 2004 jumlah obyek pajak reklame berjumlah 6816, dan pada tahun 2007 jumlah obyek pajak reklame menjadi 11.430 atau naik sekitar 67,6%. Sayang kenaikan besaran obyek pajak reklame tidak seiring dengan kenaikan pendapatan pajak reklame secara signifikan. Faktor utamanya adalah karena masih terbukanya celah kebocoran, sebagai akibat dari rendahnya kesadaran untuk membayarkan kewajiban pajak, serta belum adanya pemberian sanksi yang tegas terhadap pelaku pemasangan reklame ilegal. Rendahnya kesadaran membayar pajak reklame diperparah oleh adanya ketidakpercayaan terhadap kredibilitas aparat pemungut. Tidak sedikit masyarakat yang menaruh kecurigaan terhadap petugas mengenai kedudukan uang yang dibayarkan.

Jika dilakukan identifikasi terhadap akar permasalahan mengenai belum optimalnya pajak reklame sebagai sumber pendapatan daerah dapat dirujukan pada beberapa aspek kritis antara lain:

1. Belum adanya upaya terstruktur dan sistemik pendataan obyek dan wajib pajak sehingga mempersulit dilakukannya perhitungan potensi pajak secara riil. Itulah sebabnya target-target perolehan pajak reklame seringkali tidak berangkat dari potensi riil.
2. Sosialisasi pajak reklame belum dilakukan secara intensif untuk memberikan informasi kepada masyarakat bukan hanya

- mengenai prosedur dan tata cara pembayaran pajak reklame, akan tetapi yang lebih penting adalah memberikan pemahaman mengenai arti penting dari pajak reklame itu sendiri.
3. Penataan titik lokasi yang belum optimal, dimana perhatian akan arti pentingnya estetika kota sering diabaikan oleh karena keinginan yang besar untuk meningkatkan perolehan pendapatan, sehingga di tempat-tempat strategis muncul papan reklame yang penuh sesak dan mengganggu pemandangan.
 4. Operasi Yustisi yang dilakukan belum efektif, disamping pelaksanaannya yang cenderung bersifat insidental dan tidak terstruktur. Pemberian sanksi terhadap reklame ilegal juga masih terbatas pada pembongkaran, tapi belum mengarah pada pemberian denda.

Terkait dengan beberapa masalah krusial tersebut nampaknya pendapat Alan Lewis (dalam Prawiro, 1990:100-107) bisa dijadikan sebagai rujukan. Menurut Lewis, kinerja perpajakan sering tidak optimal dikarenakan rendahnya kegairahan masyarakat dalam membayar pajak. Oleh karenanya meningkatkan kegairahan dalam membayar pajak menjadi sebuah kunci penting yang dapat dilakukan dengan cara antara lain:

1. Pemberian informasi tentang pajak, yang lebih menekankan pada model kampanye perpajakan sehingga wajib pajak makin tahu arti pentingnya membayar pajak
2. Penyederhanaan sistem perpajakan yang meliputi kemudahan didalam mendapatkan pelayanan pembayaran pajak, karena aspek kemudahan merangsang tumbuhnya kegairahan membayar pajak, termasuk kemudahan dalam memahami aturan perpajakan yang ada.
3. Perlakuan yang adil kepada pembayar pajak, dimana para pembayar pajak harus dapat merasakan bahwa mereka benar-benar terjamin untuk membayar pajak sesuai dengan kemampuannya, dalam pengertian mereka tidak merasa bahwa pajak yang mereka bayar terlalu tinggi.
4. Adanya sanksi bagi wajib pajak yang tidak memenuhi kewajibannya.

Penutup

Kesimpulan. Pertama, pajak reklame sebagai sumber pendapatan daerah Kota Semarang selalu mengalami kenaikan, dengan tingkat pertumbuhan selama empat tahun terakhir sebesar rata-rata 8,3 %. Namun demikian kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah masih rendah dimana dalam empat tahun terakhir rata-rata kontribusinya sebesar 7,8 % dari keseluruhan total PAD. Kedua, Pengelolaan Pajak Reklame di Kota Semarang belum optimal baik dilihat dari penataan titik-titik lokasi pemasangan reklame, yang masih menggnaggu estetika kota maupun dari perhitungannya yang belum didasarkan pada potensi obyek secara riil. Ketiga, tingkat pemasangan reklame ilegal masih tinggi sehingga mengurangi perolehan pendapatan. Empat, operasi Yustisi sebagai tindakan pengawasan masih bersifat insidental sehingga kurang efektif.

Saran. Untuk meningkatkan optimalisasi pengelolaan pajak reklame dapat dilakukan dengan menghilangkan atau mengurangi hambatan yang selama ini menjadi kendala dalam meningkatkan kinerja efektifitas pajak reklame dengan cara :

- a. Melakukan intensitas pendataan obyek pajak secara terstruktur dan sistematis, termasuk melakukan kajian dengan melibatkan pihak ketiga.
- b. Melakukan kajian ulang penataan titik-titik strategis lokasi pemasangan reklame dengan lebih memperhatikan baik aspek ekonomis maupun aspek estetikanya.
- c. Meningkatkan intensitas operasi yustisi dengan lebih menekankan pentingnya pemberian sanksi secara tegas kepada pelaku pelanggaran.
- d. Pentingnya meningkatkan pelayanan prima dalam pembayaran pajak reklame, termasuk pembayaran secara *on-line*.

Daftar Pustaka

Devas, Nick, dkk (1989). *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta : UI Press

Mardiasmo, (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta : Andi Offset

Prawiro, Radius, dkk (1990). *Prospek dan Faktor Penentu Reformasi Perpajakan*, Jakarta : Bina Rena Pariwara.

Riwukaho, Josef (1982). *Mekanisme Pengontrolan Dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta, Bina Aksara

-----, (1997). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta : Rajawali Pers.

Soemitro, Rochmat, (1988). *Pajak dan Pembangunan*, Bandung : Eresco.

UU. No. 34 tahun 2000 tentang *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*

UU, No. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

UU. No. 33 tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*

Perda Kota Semarang No. 2 tahun 2002 tentang *Pajak Reklame*