BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma senteralistis ke arah desentralisasi. Pergesran paradigama ini ditandai dengan pemberian otonomi yang luas dan nyata kepada daerah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Berdasarkan kedua Undang-Undang tersebut dimana pemerintah memberikan kepada daerah otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, sehingga kondisi ini merubah konfigurasi penyelenggaraan manajemen pemerintahan di daerah.

Otonomi daerah sebagai perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi, pada hakekatnya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi wilayahnya. Desentralisasi tidaklah mudah untuk didefinisikan, karena menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama menyangkut aspek fiskal, politik, perubahan administrasi serta sistem pemerintahan dan pembangunan baik secara sosial maupun ekonomi. Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah terletak pada kemampuan memenuhi keuangan bagi daerah itu sendiri, yaitu untuk membiayai terselenggaranya

pemerintahan dan pembangunan daerah melalui desentralisasi fiskal sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 18 dan Pasal 18A amandement UUD 1945.

Pemerintah Daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan baik tanpa didukung dengan biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangganya, daerah memerlukan biaya atau uang. Tanpa biaya yang cukup, daerah tidak mungkin dapat menyelenggarakan tugas kewajiban serta kewenangannya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya, bahkan ciri pokok dan mendasar dari suatu daerah otonomi menjadi hilang. Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai, dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup memadai.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah diterbitkan untuk mendukung pelaksanaan Pemerintahan Daerah di bidang fiskal. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada Daerah untuk memanfaatkan keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah yang mana merefleksikan pembagian kekuasaan yang lebih luas kepada Daerah, memberikan kepastian sumber dana Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsinya, dan kebebasan dalam menggunakan dana-dana tersebut sesuai dengan fungsinya (*local discretion*).

Sumber-sumber keuangan yang memadai baik dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Pinjaman, maupun Subsidi atau Bantuan dari Pemerintah Pusat merupakan sumber keuangan Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan di sektor publik. Desentralisasi memberikan tantangan yang baru dan besar bagi Pemda dalam mengelola keuangannya. setelah otonomi berlangsung yaitu hampir semua daerah di Indonesia masih bergantung pada pusat, faktanya adalah masih kecilnya kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, dan struktur pendapatan daerah di hampir daerah yang ada di Indonesia masih bergantung pada Dana Perimbangan terutama Dana Alokasi Umum. Pemerintah daerah yang ada di Indonesia, pendapatan utamanya berasal dari tiga sumber : Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pajak dan retribusi, transfer dari pusat dan pendapatan lainnya. Permasalahan yang dihadapi oleh Daerah pada umumnya dalam kaitan penggalian sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan.

Rata-rata sumber pendapatan pemerintah daerah didominasi oleh dana perimbangan yaitu sekitar 80-90%, maka sumber pendapatan pemda dalam kondisi *dependable* (ketergantungan). Pada tahun 2011, persentase dana perimbangan hanya sebesar 19% untuk Kota Bandung, sementara itu mencapai 97% untuk Kota Tual. Permasalahan ini yang terjadi di Kota Bandung, bila kita

melihat struktur pendapatan di Kota Bandung, ternyata masih banyak disumbang oleh Dana Perimbangan, terutama oleh Dana Alokasi Umum. Permasalahan ini dapat kita lihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1
Pendapatan Daerah Kota Bandung Tahun 2010
(dalam Jutaan Rupiah)

Jenis Pendapatan	Anggaran
Pendapatan	2.592.627
Pendapatan Asli Daerah (PAD):	609.122
– Pajak daerah	490.773
– Retribusi daerah	64.273
– Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	8.837
– Lain-lain PAD yang sah	45.239
Dana Perimbangan	1.361.202
Dana bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak	296.142
Dana Alokasi Umum	1.005.983
Dana Alokasi Khusus	59.077
Lain-lain pendapatan daerah yang sah	622.303
Hibah	7.500
Dana darurat	
Dana bagi hasil pajak dari Propinsi dan Pemda lainnya	364.840
Dana penyesuaian dan otonomi khusus	154.963
Bantuan keuangan dari Propinsi atau Pemda lainnya	95.000
Lain-lain	

Sumber : Data olahan dari APBD tahun 2007

Tabel di atas menunjukkan bahwa sumber pendapatan daerah Kota Bandung masih besar disumbang oleh Dana Perimbangan yaitu sebesar Rp 1.361.202.000.000, terutaman oleh Dana Alokasi Umum sebesar Rp 1.005.983.000.000, hal ini Kota Bandung masih mengalami ketergantungan terhadap Dana Perimbangan, khususnya Dana Alokasi Umum.

Kota Bandung sebagai kota jasa yang menawarkan banyak jasa hiburan, maka pajak hiburan sudah semestinya menjadi objek yang dapat membantu penerimaan PAD agar lebih utama dibandingkan Dana Perimbangan. Pajak daerah merupakan salah satu PAD sebagai sumber pendapatan daerah yang penting guna

memenuhi kas daerah yang diperuntukkan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, serta merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pajak daerah sebagai sumber PAD memiliki potensi yang cukup besar bagi Pemerintah Daerah.

Pajak daerah merupakan salah sattu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Daerah untuk kesejahteraan yang sebesar-besarnya dan kemakmuran rakyat daerah. Pajak Daerah Kota Bandung berdasarkan Peaturan Daerah Kota Bandung Nomor 20 Tahun 2011 terdiri dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak penerangan jalan, pajak parker, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Pajak hiburan dipungut pajak atas penyelenggaraan hiburan dan objeknya adalah jasa penyelenggara hiburan denga dipungut bayaran. Hiburan sebagaimana dimaksud adalah : a) tontonsn film (bioskop), b) pagelaran kesenian, music, tari, dan/ atau busana; c) pameran bersifat komersil; d) kontes kecantikan, binaraga, dan sejenisnya; e) diskotik, karaoke, klab malam, pub dan sejenisnya; f) sirkus, acrobat, dan sulap; g) permainan bilyar, golf driving, golf lapangan, dan boling; h) pacuan kuda, kendaraan bermotor dan permainan ketangkasan; i) panti pijat, refleksi, mandi uap/spa, dan pusat kebugaran (*fitness centre*); dan j) pertandingan olahraga.

Pajak bioskop merupakan salah satu jenis pajak daerah dan penyelenggaraan hiburan yang sampai saat ini pendapatan atas pajaknya efektif walaupun banyak persaingan seperti munculnya stasiun-stasiun TV swasta dan

maraknya peredaran rekaman film ilegal dalam bentuk *VCD* dan *DVD player* serta makin berkurangnya sejumlah bioskop. Pendapatan pajak hiburan bioskop di katakan efektif karena setiap tahun targetnya selalu tercapai, hal ini dapat dilihat pada tabel realisasi pendapatan pajak bioskop dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2010 sebagai berikut :

Tabel 1.2
Realisasi Pajak-pajak Hiburan

Pajak	2007	2008	2009	2010
Bioskop	5.343.123.604	7.653.375.575	7.955.681.456	8.198.351.714
Pagelaran Kesesnian	28.100.000	115.127.450	122.940.200	184.659.400
Diskotik	844.681.410	1.410.890.889	1.386.859.656	1.561.210.100
Karaoke	4.132.087.797	4.856.178.426	6.246.397.084	8.399.500.314
Klub Malam	770.867.818	817.302.551	959.622.187	966.674.191
Bilyard	912.404.377	971.080.570	1.008.167.542	1.584.276.452
Bowling	272.764.340	191.713.950	211.101.525	54.950.527
Permainan Ketangkasan	.1006.193.004	1.218.605.227	1.219.973.926	1.987.673.900
Panti Pijat/Refleksi	1.085.577.680	1.353.026.989	1.790.944.999	2.284.275.483
Fitness	145.840.141	141.877.572	149.442.929	153.876.068
Tempat Rekreasi	685.452.980	812.003.420	1.000.134.190	848.718.180
Kolam Renang	399.139.393	387.078.186	401.095.536	432.309.410
Gedung Kesenian	534.000	554.350	1.930.000	-
Insd Malam Tahun Baru			6.241.850	1.862.500

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandung 2010

Tabel realisasi pajak-pajak hiburan di atas menunjukkan bahwa penerimaan pajak bioskop di Kota Bandung belum efektif. Indikasi ini terlihat dimana terjadi peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun pada sektor penerimaan pajak bioskop tersebut, dalam buku laporan Dispenda dalam angka tercatat ada 7 bioskop yang tersebar di pusat-pusat hiburan kota Bandung.

Pemungutan pajak daerah Kota Bandung menganut 2 (dua) mekanisme atau sistem dari keempat sistem pemungutan pajak, yaitu *Official Assessment*

System dan *Full Assessment System*. *Official Assessment System* adalah sistem pemungutan pajak yang dibayar oleh Wajib Pajak setelah terlebih dahulu ditetapakan oleh Kepala Daerah. *Full Assessment System* adalah sistem pemungutan pajak yang memberi kepercayaan terhadap Wajib Pajak untuk menghitung, membayar dan melaporkan sendiri pajak yang terutang. *Full Assessment System* ini dilakukan dalam pemungutan pajak bioskop yang berarti pemerintah hanya menerima dari pihak ketiga yaitu Wajib Pajak yang datang secara langsung ke Kantor Dinas Pendapatan Daerah.

Penerimaan pajak bioskop di Kota Bandung dari tahun sebelumnya sudah mencapai tingkat efektivitas yang baik karena antara target dan realisasi tercapai bahkan melebihi target yang telah ditentukan, akan tetapi penerimaan pajak bioskop kota Bandung pada tahun 2010 dikatakan belum efektif, seperti pada tabel berikut :

Tabel 1.3
Penerimaan Pajak Bioskop Kota Bandung Tahun 2010

Jumlah Target/Anggaran	8.380.580.518
Jumlah Realisasi/Penerimaan	8.198.351.714
Bulan	Jumlah Penerimaan/Bulan
Januari	524.739.050
Februari	535.980.521
Maret	662.984.695
April	559.898.164
Mei	606.283.317
Juni	853.906.265
Juli	827.852.632
Agustus	876.562.368
September	649.061.631
Oktober	550.317.861
November	113.612.555
Desember	1.437.172.605

Sumber : Data olahan dari Target Realisasi dan Penerimaan Pajak-Pajak Daerah Tahun 2010.

Tabel diatas menunjukkan adanya pencapaian antara target dengan realisasi pajak hiburan bioskop. Anggaran atau target pajak hiburan bioskop sebesar Rp 8.380.580.518 dan Penerimaan atau target sebesar Rp 8.198.351.714, hal ini menunjukkan penerimaan pajak bioskop belum efektif.

Keadaan ini juga disebabkan antara lain karena Pemda kurang memperhatikan potensi yang ada dalam menetapkan rencana penerimaan sehingga terdapat kesenjangan antara potensi pajak dengan hasil pungutan, target yang ditetapkan lebih kecil dari potensi pajak yang ada. Belum efektifnya penerimaan pajak juga disebabkan mekanisme pemungutan yang belum terlaksana dengan optimal, rendahnya pengawasan, lemahnya penegakan hukum terhadap wajib pajak yang tidak memenuhi kewajibannya dan faktor lain yang mempengaruhi efektivitas penerimaan hiburan bioskop.

Instansi yang berperan dengan kenyataan tersebut yang sangat terlibat dalam proses pencapaian target penerimaan potensi Pajak Hiburan tersebut adalah Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda). Oleh karena itu Dinas Pendapatan Daerah di tuntut untuk mengoptimalkan daya dukung yang ada, dalam artian pencapaian target penerimaan dari sektor pajak bioskop baik itu yang berasal dari internal instansi Dinas Pendapatan Daerah ataupun strategi penerimaan Pajak Bioskop untuk lebih ditingkatkan sehingga terjadi penekanan terhadap penerimaan pajak bioskop oleh Dinas yang terkait dalam mengoptimalkan penerimaannya.

Pencapaian target penerimaan dari sektor pajak ini sangat dipengaruhi oleh kinerja dari Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandung, sehingga selisih antara target penerimaan dan realisasi tidak terjadi perbedaan signifikan dari pencapaian

target penerimaan bioskop yang diterima. Bertitik tolak dari kondisi empiris tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**Pengaruh Kinerja Aparatur Dinas Pendapatan Daerah Terhadap Efektivitas Penerimaan Pajak Bioskop di Kota Bandung"**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian di atas, maka peneliti mengajukan *problem statement* untuk memudahkan penelitian ini, diidentifikasikan permasalahan sebagai berikut :

Adakah pengaruh kinerja aparatur Dinas Pendapatan Daerah terhadap efektivitas penerimaan pajak bioskop di Kota Bandung?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mempelajari kinerja aparatur terhadap efektivitas penerimaan pajak bioskop di Kota Bandung dalam upaya pencapaian target pajak daerah di Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandung.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa pengaruh kinerja aparatur terhadap efektivitas penerimaan pajak bioskop di Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

1. Bagi kepentingan peneliti, hasil penelitian ini dapat berguna untuk menambah pengalaman, wawasan, pengetahuan dan memahami bagiamana kinerja aparatur Dinas Pendapatan Daerah terhadap efektivitas penerimaan pajak bioskop di Kota Bandung, sehingga memperoleh gambaran mengenai kesessuaian fakta dilapangan dengan teori yang ada.
2. Kegunaan teoritis, menghasilkan konsep-konsep baru di dalam mengembangkan Ilmu Pemerintahan, khususnya terhadap konsep dan teori kinerja aparatur pemerintah daerah.
3. Kegunaan praktis, berdasarkan analisis terhadap temuan-temuan penelitian diharapkan dapat dijadikan salah satu referensi dan masukan bagi Pemerintah Kota Bandung untuk dapat lebih meningkatkan kinerjanya, terutama dalam mengelola penerimaan pajak daerah, khusunya pajak bioskop sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung.