

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pajak ialah sumber utama pendapatan negara yang esensial untuk mendanai proyek-proyek pembangunan, fasilitas umum, pelaksanaan layanan publik, serta program peningkatan taraf hidup masyarakat (Sulaiman & Efendi, 2023). Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007, pajak merupakan kontribusi wajib yang dibayarkan oleh orang pribadi atau badan kepada negara yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, tanpa adanya imbalan secara langsung, dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain berfungsi sebagai sumber pendapatan negara (fungsi anggaran), pajak juga digunakan sebagai alat pengendalian oleh pemerintah (fungsi pengaturan) untuk mengarahkan kebijakan ekonomi dan sosial (Resmi, 2021).

Dalam proses pelaksanaan proyek pembangunan, pemerintah daerah memegang peranan krusial seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah yang memperluas kewenangan lebih besar untuk mengurus urusan pemerintahan. Pelaksanaan otonomi daerah dimulai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Perubahan ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan bergeser dari yang sebelumnya bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi, sehingga pemerintah daerah berhak dan mampu mengelola serta mengoptimalkan sumber-sumber potensi keuangan mereka sendiri (Ramdhani et al., 2025).

Tingkat kemandirian daerah dapat diukur dari seberapa besar atau kecil Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diatur dalam Undang-Undang No 33 Tahun 2004. PAD adalah sumber utama pendapatan untuk pemerintah daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang terpisah, serta pendapatan sah lainnya. Dalam kerangka otonomi, pemerintah daerah perlu meningkatkan kapasitas fiskalnya dengan mengoptimalkan perolehan PAD. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berfungsi sebagai tolok ukur penting keberhasilan otonomi daerah karena mencerminkan kemampuan wilayah untuk membiayai pembangunan dan menyediakan layanan publik tanpa terlalu bergantung pada dana dari pusat. Dari komponen-komponen PAD, pajak daerah memiliki potensi terbesar sebagai sumber pusat penerimaan karena cakupannya luas dan bersifat wajib. Oleh karena itu, peningkatan penerimaan pajak daerah menjadi kunci untuk memperkuat kemandirian fiskal daerah (Nurrahmadani et al., 2024).

Salah satu sumber PAD yang memberikan kontribusi besar adalah Pajak Kendaraan Bermotor (PKB). Pajak-pajak daerah seperti PKB berfungsi memperkuat kemampuan fiskal pemerintah daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah (Ermawati & Rosyada, 2024). Merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD), Pajak Kendaraan Bermotor dikategorikan sebagai yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan dipungut atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Pemungutan dilakukan oleh pemerintah provinsi melalui Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) beserta Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Pendapatan Daerah (UPT PPD) yang tersebar di wilayah

provinsi. Seluruh penerimaan dari PKB secara langsung dicatat sebagai bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi.

Penerimaan dari PKB menjadi sumber penting bagi daerah karena nilainya memiliki potensi yang besar dan relatif stabil, seiring meningkatnya jumlah kendaraan bermotor setiap tahun. Togatorop (2025) menunjukkan, PKB memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PAD, sehingga menjadi komponen penting dalam pembiayaan kegiatan Pembangunan di tingkat daerah.

Kabupaten Sidoarjo termasuk daerah dengan jumlah kendaraan bermotor yang tinggi di Jawa Timur. Menurut data BPS, Sidoarjo menempati posisi kedua setelah Kota Surabaya dalam hal jumlah kendaraan bermotor. Hal ini mengindikasikan bahwa UPT PPD Sidoarjo memiliki peluang besar untuk mengumpulkan penerimaan PKB. Untuk mendukung pernyataan tersebut, Tabel 1.1 menampilkan daftar lima kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur yang memiliki jumlah kendaraan bermotor paling tinggi selama periode 2021–2025:

**Tabel 1. 1 Lima Kabupaten/ Kota dengan Jumlah Kendaraan Bermotor Terbanyak di Provinsi Jawa Timur Tahun 2021-2025**

Urutan	Kabupaten/ Kota	2021	2022	2023	2024	2025	Jumlah
1	Kota Surabaya	1.817.740	1.860.082	3.683.873	3.806.238	3.863.920	15.031.853
2	Sidoarjo	955.810	1.150.867	1.623.477	1.702.208	1.738.546	7.170.908
3	Malang	741.661	1.017.873	1.340.949	1.410.120	1.443.155	5.935.758
4	Banyuwangi	265.595	539.447	1.087.429	1.143.192	1.153.221	4.188.884
5	Jember	488.744	505.973	951.326	1.001.503	783.690	3.731.236

Sumber : Badan Pusat Statistik, Diolah Penulis (2026)

Berdasarkan data pada Tabel 1.1, Kabupaten Sidoarjo menempati posisi kedua terbanyak untuk kepemilikan kendaraan bermotor di Jawa Timur sepanjang 2021–2025, hanya berada di bawah Kota Surabaya. Secara kumulatif, total

kendaraan terdaftar di Sidoarjo mencapai 7.170.908 unit. Jumlah tersebut juga menunjukkan kenaikan yang konsisten setiap tahun, mulai dari 955.810 unit pada 2021 menjadi 1.738.546 unit pada tahun 2025 atau meningkat sekitar 81,89% selama rentang waktu penelitian. Kajian tahun 2021 hingga 2025 dianggap krusial karena menunjukkan pergeseran nyata pada kapasitas penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) di Kabupaten Sidoarjo. Bertambah pesat jumlah kendaraan bermotor memperluas objek pajak yang dikelola oleh UPT PPD Sidoarjo. Dengan demikian, UPT PPD Sidoarjo mempunyai peran kunci dalam mendorong kenaikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur.

Untuk rincian lebih lanjut mengenai potensi PKB di Sidoarjo, Tabel 1.2 menyajikan data jumlah kendaraan bermotor menurut jenisnya untuk tahun 2021–2025.

**Tabel 1. 2 Jumlah Kendaraan Bermotor di Kabupaten Sidoarjo Menurut Jenis Kendaraan (Unit)**

Tahun	Jenis Kendaraan Bermotor				Total
	Mobil Penumpang	Bus	Truk	Sepeda Motor	
2021	191.676	1.747	13.160	749.227	955.810
2022	163.751	1.852	38.413	946.851	1.150.867
2023	200.184	1.663	51.520	1.370.110	1.623.477
2024	207.376	1.822	69.853	1.423.157	1.702.208
2025	210.565	2.245	54.624	1.471.112	1.738.546

Sumber : Badan Pusat Statistik, Diolah Penulis (2026)

Data pada Tabel 1.2, memperlihatkan kenaikan jumlah kendaraan bermotor di Kabupaten Sidoarjo sepanjang masa pengamatan. Sepeda motor menempati mayoritas, diikuti oleh mobil penumpang dan kendaraan lainnya. Kondisi ini menandakan adanya basis objek PKB yang besar, sehingga peningkatan jumlah

kendaraan berpotensi mendorong naiknya penerimaan PKB sebagai komponen PAD Provinsi Jawa Timur (Bhirawa, 2025). Namun, volume kendaraan yang tinggi belum tentu berarti penerimaan PKB optimal. Realisasi pendapatan juga bergantung pada tingkat kepatuhan wajib pajak, mutu layanan administrasi, serta efektivitas sistem pemungutan pajak (Anhar et al., 2025).

Perubahan kebijakan fiskal juga memengaruhi upaya meningkatkan penerimaan PKB. Penerapan skema opsen pajak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD), mengubah mekanisme pembagian hasil penerimaan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Fitriana (2024) menunjukkan bahwa mekanisme opsen meningkatkan total penerimaan di tingkat kabupaten/kota secara agregat, namun berdampak menurunkan aliran pendapatan pada tingkat provinsi.

Dalam kajian ini, efektivitas penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dinilai dengan membandingkan target dan realisasi penerimaan yang dicapai oleh UPT PPD Sidoarjo. Semakin tinggi realisasi dibandingkan dengan target penerimaan yang ditetapkan UPT PPD Sidoarjo dengan realisasi yang tercatat. Semakin besar realisasi relatif terhadap target, semakin tinggi tingkat efektivitas pengelolaan penerimaan (Dumbi et al., 2025). Pengukuran efektivitas ini penting dilakukan untuk menilai kinerja pemungutan PKB sebagai salah satu sumber utama Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur. Data target dan realisasi PKB sebelum diberlakukannya skema opsen pajak disajikan pada Tabel 1.3.

**Tabel 1. 3 Target & Realisasi PKB UPT PPD Sidoarjo Tahun 2021–2024**

<b>Tahun</b>	<b>Target PKB</b>	<b>Realisasi PKB</b>
<b>2021</b>	581.000.000.000	624.831.061.265
<b>2022</b>	624.100.000.000	693.775.167.504
<b>2023</b>	687.014. 000.000	705.608.994.140
<b>2024</b>	671.631.000.000	748.661.098.767

Sumber : Data Sekunder, Diolah Penulis (2026)

Data di Tabel 1.3 menunjukkan bahwa realisasi penerimaan PKB 2021–2024 selalu melebihi target. Kondisi ini mengindikasikan bahwa, sebelum penerapan skema opsen, pemungutan PKB berjalan dengan efektif dan berhasil memenuhi sasaran yang ditetapkan.

Untuk tahun 2025, penerimaan PKB disajikan terpisah karena sudah diberlakukan kebijakan opsen. Data target dan realisasi penerimaan PKB pasca pada 2025 disajikan pada Tabel 1.4.

**Tabel 1. 4 Target & Realisasi PKB UPT PPD Sidoarjo Tahun 2025**

<b>Tahun</b>	<b>Target PKB</b>	<b>Realisasi PKB</b>
<b>2025</b>	414.296.000.000	435.125.701.550

Sumber : Data Sekunder, Diolah Penulis (2026)

Tabel 1.4 mencatat bahwa realisasi penerimaan PKB pada tahun 2025 mencapai Rp435.125.701.550, melampaui target yang ditetapkan sebesar Rp414.296.000.000. Namun angka tahun 2025 tidak sebanding langsung dengan data tahun-tahun sebelumnya karena ini adalah tahun pertama penerapan skema opsen PKB. Skema itu mengubah pola pembagian hasil antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, sehingga komposisi penerimaan berubah. Karena pergeseran struktur penerimaan tersebut, pengolahan data 2025 dipisah supaya

analisis efektivitas dan kontribusi penerimaan PKB terhadap PAD Provinsi Jawa Timur lebih akurat.

Selain menilai efektivitas, penelitian ini juga menempatkan kontribusi PKB sebagai indikator kunci. Menurut Napitupulu et al. (2024), kontribusi mengukur seberapa besar bagian suatu sumber pendapatan terhadap keseluruhan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tinggi proporsi kontribusi PKB, semakin signifikan peranannya dalam menopang keuangan daerah.

Berdasarkan gambaran potensi PKB, fungsi UPT PPD Sidoarjo dalam pemungutan, dan posisi PKB sebagai sumber utama PAD Provinsi Jawa Timur, terdapat beberapa permasalahan yang menjadi dasar penting dilakukannya penelitian ini.

Pertama, Kabupaten Sidoarjo memiliki jumlah kendaraan bermotor yang tinggi sehingga menunjukkan potensi penerimaan PKB yang besar. Namun, besarnya potensi tersebut belum tentu secara langsung diikuti oleh optimalisasi penerimaan apabila tidak didukung oleh kepatuhan wajib pajak dan sistem pelayanan yang memadai.

Kedua, penerimaan PKB masih dapat dipengaruhi oleh berbagai kendala, antara lain keterlambatan pelaporan dan pembayaran, rendahnya kesadaran serta pemahaman pajak di kalangan wajib pajak, keterbatasan infrastruktur digital untuk layanan dan penagihan, serta lemah atau belum konsistennya penegakan ketentuan perpajakan. Seftianah et al. 2025 menunjukkan peningkatan kepatuhan pemilik kendaraan terhadap kewajiban pajak dapat didorong melalui edukasi dan sosialisasi

perpajakan, digitalisasi layanan pembayaran, pemberian insentif, serta penerapan sanksi yang tegas.

Ketiga, studi-studi sebelumnya mengindikasikan bahwa tingkat efektivitas pemungutan PKB dan besaran kontribusinya terhadap PAD masih berbeda pada setiap daerah. Indah et al. (2025) menunjukkan bahwa PKB memiliki kontribusi terhadap PAD, tetapi tingkat kontribusinya masih berada pada kategori sedang hingga cukup. Sementara itu, Febriana et al. (2024) mengindikasikan bahwa kepatuhan wajib pajak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap optimalisasi penerimaan PKB.

Berdasarkan kondisi tersebut, analisis efektivitas dan kontribusi penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur pada UPT Pengelolaan Pendapatan Daerah Sidoarjo menjadi perlu untuk dilakukan. Studi ini diharapkan mampu memberikan pemahaman empiris mengenai kinerja penerimaan PKB di UPT PPD Sidoarjo selama periode 2021–2025, baik sebelum maupun setelah implementasi kebijakan opsen pajak.

Temuan diharapkan bisa memberikan dasar kebijakan dan rekomendasi bagi pemangku kepentingan untuk merancang langkah strategis yang meningkatkan efektivitas pemungutan dan memaksimalkan kontribusi PKB terhadap pendapatan daerah.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari pemaparan latar belakang yang telah diuraikan, Kabupaten Sidoarjo memiliki potensi penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) yang cukup, seiring dengan tingginya pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor dari

tahun ke tahun. Akan tetapi, bertambahnya jumlah kendaraan tersebut belum sepenuhnya berbanding lurus dengan optimalisasi penerimaan PKB karena masih dihadapkan pada sejumlah hambatan, antara lain rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak, serta perubahan kebijakan opsen pajak berdasarkan UU HKPD pada tahun 2025. Oleh karena itu, diperlukan analisis mengenai efektivitas penerimaan PKB serta kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan uraian tersebut, pertanyaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat efektivitas penerimaan PKB di UPT PPD Sidoarjo tahun 2021–2025?
2. Bagaimana kontribusi penerimaan PKB terhadap PAD Provinsi Jawa Timur pada UPT PPD Sidoarjo tahun 2021–2025?

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis tingkat efektivitas penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) di UPT PPD Sidoarjo tahun 2021–2025.
2. Untuk menganalisis besarnya kontribusi penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur ) di UPT PPD Sidoarjo tahun 2021–2025.

### 1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan sebagai berikut:

**Secara Teoritis:**

1. Untuk meningkatkan pemahaman dan menambah sumber referensi ilmiah dalam ranah perpajakan daerah, terutama terkait efektivitas dan kontribusi penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

**Secara Praktis:**

**Bagi penulis:** studi ini diharapkan memperdalam pemahaman dan keterampilan penulis dalam menganalisis data penerimaan PKB, sekaligus meningkatkan kemampuan metodologis dalam pengumpulan dan pengolahan data keuangan daerah serta pengalaman akademik di bidang perpajakan daerah.

**Untuk instansi yang berkepentingan:** temuan penelitian ini dapat dijadikan rujukan bagi Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Provinsi Jawa Timur dan UPT PPD Sidoarjo dalam menilai kinerja pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) serta menyusun kebijakan atau langkah operasional yang bertujuan menaikkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

**Bagi masyarakat dan wajib pajak:** temuan penelitian ini memperkuat pemahaman publik tentang pentingnya pembayaran PKB sebagai kontribusi pada pembiayaan pembangunan daerah, meningkatkan transparansi

informasi, dan mendorong kepatuhan serta rasa tanggung jawab warga terhadap kewajiban perpajakan.

#### **1.4 Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini disusun dalam lima bagian, yang terdiri dari:

##### **Bab I                   Pendahuluan**

Bab ini memaparkan alasan pelaksanaan penelitian dengan menguraikan kondisi dan fenomena yang menjadi pemicu studi, lalu merumuskan pertanyaan penelitian yang akan dijawab secara spesifik. Selain itu, bab ini menyajikan manfaat penelitian dari perspektif teori dan praktik, yang diharapkan dapat menambah kedalaman kajian akademis sekaligus memberi arahan konkret untuk penerapan di lapangan. Di bagian penutup disajikan tata urutan penulisan skripsi yang menjelaskan susunan bab agar pembaca dapat memahami alur dan cakupan keseluruhan penelitian.

##### **Bab II                   Tinjauan Pustaka**

Bab ini menguraikan rangkuman teori yang bersangkutan dengan topik penelitian serta temuan-temuan dari penelitian terdahulu yang menjadi landasan dan pembanding bagi penelitian yang dilakukan. Peneliti mengumpulkan serta melakukan penelaahan terhadap berbagai sumber pustaka, meliputi buku, jurnal, dan skripsi sebelumnya untuk memperkuat dasar teori dan menunjukkan posisi penelitian

ini dalam konteks studi yang sudah ada. Selain itu, bab ini biasanya memuat kerangka teoretis yang menjelaskan teori utama yang digunakan, kerangka konseptual yang memaparkan konsep-konsep penting dalam penelitian, serta hipotesis (jika ada) yang akan diuji dalam penelitian.

### **Bab III Metode Penelitian**

Bab ini menguraikan ranangan teori yang bersinggungan dengan topik penelitian, sekaligus menyajikan sintesa studi terdahulu yang diangkat sebagai rujukan dan pasangan pembanding dalam penelitian ini. Peneliti melakukan analisis dan pengumpulan referensi dari berbagai sumber, termasuk buku, jurnal ilmiah, dan skripsi, untuk memperkuat dasar teori dan menempatkan penelitian dalam konteks kajian yang telah ada. Selain itu, bab ini menyajikan kerangka teoretis yang memaparkan teori pokok yang dipakai, kerangka konseptual yang menguraikan variabel dan hubungan antar konsep, serta hipotesis penelitian (jika ada) yang akan diuji.

### **Bab IV Hasil dan Pembahasan**

Bab ini menguraikan hasil penelitian secara tersusun dan detil berlandaskan data yang telah dikumpulkan serta dianalisis. Peneliti memberi penafsiran atas hasil tersebut dengan menghubungkannya ke kerangka teori dan studi

sebelumnya yang dibahas pada Bab II. Dalam pembahasan, dijelaskan arti temuan, konsekuensi praktis dan teoretisnya, serta bagaimana hasil itu menjawab pertanyaan penelitian. Bagian ini memegang peranan sentral dalam skripsi karena memperlihatkan sumbangan penelitian terhadap pengembangan pengetahuan di bidang yang diteliti.

## **Bab V**

### **Penutup**

Pada bab terakhir ini ditampilkan hasil dan diskusi penelitian disajikan. Hasil penelitian harus menjelaskan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Bab ini juga harus membahas dampak penelitian terhadap perkembangan teori dan praktik di lapangan. Di bagian akhir, ada rekomendasi untuk penelitian mendatang atau pihak-pihak terkait yang dapat memanfaatkan temuan penelitian ini.