

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu

2.1.1. Teori Stewardship

Donaldson dan Davis adalah orang yang pertama kali mengemukakan teori *Stewardship* pada tahun 1991. Teori ini menjelaskan kondisi ketika sebuah manajemen memprioritaskan pencapaian tujuan organisasi di atas kepentingan individu. Paradigma ini menempatkan entitas sektor publik, seperti pemerintah daerah, dalam peran sebagai pengelola atau *steward* yang bertanggung jawab atas kepentingan masyarakat. Teori *Stewardship* memberikan penekanan yang kuat pada penggunaan sumber daya secara bijaksana untuk mencapai tujuan dan hasil kinerja (Setiawan et al., 2022).

Penelitian ini menggunakan teori *Stewardship* untuk menjelaskan tanggung jawab moral dan fungsional pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah demi kesejahteraan masyarakat. Jika efektivitas pengelolaan menurun, teori ini menyoroti lemahnya peran pemerintah sebagai pengelola publik, dan menjadi dasar untuk mendorong perbaikan tata kelola yang lebih partisipatif, transparan, dan berorientasi hasil.

Teori ini diperkuat dengan penelitian sebelumnya yaitu teori *stewardship* yang menganalisis keterkaitan sistem tata kelola pemerintahan dengan proses kerja keuangan daerah. Hasilnya menunjukkan bahwa semakin kuat orientasi *stewardship* dalam birokrasi pemerintahan, semakin baik pula realisasi PAD dan alokasinya untuk pembangunan (Wagania et al., 2024).

2.1.2. Efektivitas

Efektivitas merupakan suatu kemampuan untuk memengaruhi atau menghasilkan hasil yang diinginkan. Menjadi efektif berarti menghasilkan hasil yang positif atau berhasil dalam upaya atau tindakan. Dalam hal ini, tercapainya suatu tujuan yang telah direncanakan menunjukkan adanya efektivitas.

Pendapat Djumhana (2007, dalam Nooraini et al., 2018) efektivitas adalah keadaan yang menunjukan tingkat keberhasilan suatu program dalam mencapai tujuan yang direncanakan. Dalam bentuk sederhana, efektivitas dapat menjadi pembanding antara perolehan dengan apa yang dihasilkan.

Secara umum, efektivitas menggambarkan sejauh mana hasil pemungutan pajak sebanding dengan target penerimaan yang telah direncanakan. Dalam bentuk yang lebih spesifik, efektivitas penerimaan pajak daerah mengukur kemampuan otoritas pajak dalam memaksimalkan pendapatan dari sektor pajak daerah, serta menilai sejauh mana realisasi penerimaan pajak mendekati atau mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Pengukuran untuk menentukan tingkat keberhasilan efektivitas dalam sebuah system penerimaan pajak disuatu wilayah, dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$Efektivitas Pajak = \frac{Realisasi Penerimaan Pajak}{Target Pajak} \times 100\%$$

Halim (2004, dalam Nooraini et al., 2018)

Tabel 2. 1 Nilai Interpretasi Efektivitas

Persentase	Kriteria
>100%	Sangat Efektif
90% - 100%	Efektif
80% - 90%	Cukup Efektif
60% - 80%	Kurang Efektif
<60%	Tidak Efektif

Sumber: Dipdagri, Kepmendagri No. 690.900.327 (2006, dalam Qolbiah & Fatimah, 2022)

2.1.3. Pajak Penerangan Jalan

Berdasarkan UU No 28 Tahun 2009 Pasal 1 ayat 28, dijelaskan bahwa Pajak Penerangan Jalan merupakan pajak harus dibayar atas penggunaan listrik, baik yang dihasilkan sendiri atau diperoleh dari catu daya lain. Artinya PPJ dikenakan atas pemanfaatan energi listrik, yang bersumber dari catu daya sendiri ataupun yang didapat dari catu daya eksternal.

Berlandaskan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023 Pasal 20, disebutkan bahwa objek pajak penerangan jalan merupakan konsumsi listrik oleh pengguna akhir. Sedangkan yang bukan objek pajak penerangan jalan antara lain:

1. Konsumsi listrik oleh lembaga pemerintahan pusat, provinsi, dan daerah, serta badan negara lainnya.
2. Konsumsi listrik di lokasi yang dikhususkan untuk kedutaan, konsulat, dan perwakilan negara asing yang diterapkan dengan prinsip timbal balik.
3. Konsumsi listrik di fasilitas seperti tempat ibadah, panti jompo, dan asuhan, serta lembaga sosial yang serupa.
4. Konsumsi listrik yang dari satu daya mandiri dengan kapasitas terukur yang tidak perlu perizinan dari otoritas teknis terkait.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023, disebutkan bahwa subjek pajak penerangan jalan adalah konsumen tenaga listrik. Sedangkan entitas yang diwajibkan untuk membayar pajak penerangan jalan adalah entitas pribadi atau badan yang mengkonsumsi tenaga listrik.

Sesuai dengan Perda Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023 mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bagian kedua pasal 25, pajak penerangan jalan (PPJ) dihitung berdasarkan Nilai Jual Energi Listrik.

Biaya yang dikenakan untuk PPJ dipatok 10% (sepuluh persen). Sementara itu, bagi pengguna tenaga listrik yang bersumber dari catu daya lain seperti sektor industri, tambang minyak, serta gas alam, Biaya yang berlaku adalah 3% (tiga persen). Bagi penggunaan energi listrik jika diproduksi secara mandiri, Biaya yang dikenakan adalah 1,5% (satu koma

lima persen). Berikut adalah rumus yang digunakan untuk menghitung pajak penerangan jalan

$$\text{Pajak Penerangan Jalan} = \text{Tarif PPJ} \times \text{Dasar Pengenaan Pajak}$$

2.1.4. Pajak Bumi dan Bangunan

Berlandaskan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023 mengenai Pajak Daerah serta Retribusi Daerah bagian kedua pasal 25 menjelaskan bahwa Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) merupakan pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan sebagai alat guna menunjang kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. Bumi merupakan landasan yang meliputi tanah dan perairan. Bangunan merupakan konstruksi teknis yang tertanam atau terletak secara permanen di atas permukaan dan di bawah permukaan bumi.

Menurut ketentuan dalam PERDA Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023, objek dari pembebanan pajak untuk bumi dan bangunan/konstruksi mencakup tanah dan/atau bangunan/konstruksi yang dimiliki, dikuasai, atau dimanfaatkan oleh individu atau badan, dengan pengecualian untuk kawasan khusus jika dipergunakan sebagai pendukung aktivitas industri di bidang pertanian, kehutanan, dan tambang. Selain itu, definisi konstruksi dalam hal ini juga mencakup jalan yang berada di dalam area suatu kompleks konstruksi, seperti perhotel, pabrik, atau kawasan sejenis, bagian integral dari kompleks tersebut, jalan tol, kolam renang, pagar mewah, tempat olahraga,

galangan kapal dan dermaga, taman mewah, tempat penampungan/kilang minyak, air, dan gas, pipa minyak, menara.

Berlandaskan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023 menyatakan bahwa pajak bumi dan bangunan di area pedesaan ataupun di area perkotaan dikenakan kepada entitas pribadi ataupun badan hukum yang mempunyai hak milik atas sebuah bidang tanah dan/atau yang mendapat manfaat atas suatu bidang tanah dan/atau yang mempunyai, berkuasa, dan/atau mendapat manfaat dari suatu konstruksi.

Entitas yang harus membayar pajak bumi dan bangunan baik di desa maupun di daerah kota dikenakan kepada entitas pribadi atau badan hukum yang mempunyai hak milik suatu bidang tanah dan/atau yang memperoleh manfaat dari suatu bidang tanah dan/atau yang mempunyai, berkuasa, dan/atau mendapat manfaat dari suatu konstruksi.

Dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023 menyebutkan bahwa dasar pembebanan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) merupakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dan jumlahnya NJOP ini ditentukan melalui proses penilaian terhadap objek pajak yang bersangkutan. Sementara itu, batas minimal NJOP Tidak Kena Pajak (NJOPTKP) diputuskan sejumlah Rp10.000.000 bagi seluruh entitas yang diwajibkan membayar pajak.

Dasar pengenaan PBB-P2 dihitung dari selisih antara NJOP dan NJOPTKP, dengan ketentuan bahwa persentase pengenaan sekecil-kecilnya

20% sedangkan sebesar-besarnya 100% dari selisih tersebut. Perhitungan jumlah pajak yang terhutang oleh entitas yang diwajibkan membayar pajak dilakukan dengan menggunakan rumus berikut:

$$\text{PBB-P2} = \text{Tarif PBB-P2} \times \text{Dasar Pengenaan Pajak}$$

2.1.5. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Merujuk pada Aturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) didefinisikan sebagai pajak yang dibebankan bagi perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Hak atas tanah dan/atau konstruksi dimaksudkan mencakup hak-hak kepemilikan berdasarkan tanah, termasuk di dalamnya hak kelola, serta konstruksi yang berdiri di atas tanah tersebut, sebagaimana telah tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam konteks pertanahan juga bangunan.

Mengacu pada Aturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023, cakupan objek BPHTB mencakup sejumlah bentuk perolehan hak atas tanah maupun konstruksi. Bentuk-bentuk perolehan itu dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Alih kepemilikan yang bisa terjadi lewat beragam mekanisme seperti transaksi jual beli, pertukaran, pemberian hibah (baik yang diberikan langsung maupun melalui wasiat), perolehan karena warisan, penyertaan modal ke dalam entitas berbadan hukum, pemisahan kepemilikan yang

berdampak pada peralihan hak, penetapan pemenang dalam proses lelang, pelaksanaan amar penetapan pengadilan yang sudah kuat secara hukum permanen, juga kegiatan seperti konsolidasi, merger, ekspansi badan usaha, dan pemberian yang bersifat gratifikasi atau hadiah.

2. Penetapan hak baru muncul atas dasar tindak lanjut proses pelepasan hak atau yang terbentuk tidak melewati proses pelepasan terlebih dahulu.
3. Jenis hak atas tanah, sesuai kategori dalam objek pajak diantaranya adalah hak-hak berikut yaitu kepemilikan, pengguna untuk usaha, pendirian konstruksi, penggunaan, kuasa bagi unit rumah susun, serta hak kelola lahan.

Aturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023 menyebutkan bahwa dasar menjadi subjek BPHTB merupakan setiap entitas pribadi maupun badan yang menerima atau mendapat hak atas tanah dan/atau konstruksi. Dalam hal ini, pihak yang memperoleh hak tersebut juga sekaligus menjadi wajib pajak, yakni entitas yang punya tanggungan untuk membayar BPHTB atas pendapatan hak dimaksud.

Mengacu pada Aturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2023, landasan dalam penetapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) merupakan nilai dari objek pajak yang diperoleh. Nilai tersebut merupakan acuan dalam perhitungan BPHTB dan mencakup beberapa jenis, antara lain:

- a. Nilai dari kesepakatan jual beli atau nilai transaksi dalam jual beli.
- b. Estimasi harga pasar bagi perolehan seperti barter, hibah, warisan, penyertaan modal, pengembangan usaha, dan hadiah.
- c. Nilai yang tertulis di dokumen hasil lelang untuk menunjukkan pembelian dalam lelang.

Perhitungan BPHTB dapat dilakukan dengan rumus perhitungan berikut:

$$\text{BPHTB} = \text{Tarif BPHTB} \times \text{Dasar Pengenaan Pajak}$$

2.1.6. Pendapatan Asli Daerah

Undang-Undang No. 01 Tahun 2022 menerangkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pemasukan yang diperoleh atas berbagai sumber, di antaranya pemungutan pajak dan retribusi daerah, hasil kelola kekayaan wilayah yang terpisah, serta sumber lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan aturan yang ada.

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 286 Ayat (1), sumber Pendapatan Asli Daerah berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah, hasil kelola kekayaan daerah terpisah, dan sumber sah lainnya yang terkait dengan pendapatan daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu komponen pemasukan keuangan yang bersumber atas sebuah potensi wilayah itu sendiri,

seperti pajak dan retribusi daerah, hasil pemanfaatan kekayaan daerah terpisah, serta sumber-sumber legal yang lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Uang yang didapat dari PAD ini dipergunakan sebagai pendukung pelaksana tugas pemerintah di tingkat daerah. Oleh karena itu, PAD adalah sumber pendanaan yang penting atas sebuah wilayah.(Ismail, 2019).

2.1.7. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu memiliki berbagai variabel yang diteliti dan efektivitas pajak penerangan jalan (PPJ) sebagai variabel independen. Menurut Situmorang & Budiwitjaksono, (2023) PPJ memiliki efektivitas yang cukup tinggi dan memberikan kontribusi signifikan terhadap PAD Kota Surabaya. Penelitian ini dibuat juga tidak lepas dari pengembangan penelitian terdahulu sebagai modifikasi dengan memilih variabel yang sesuai. Berikut ringkasan hasil penelitian terdahulu :

Tabel 2. 2 Penelitian Terdahulu

No	Judul	Nama & Tahun	Variabel	Hasil
1	Analisis Potensi dan Efektivitas Penerimaan pada Pajak Penerangan Jalan Kabupaten Minahasa Utara	(Pingkan Eunike et al., 2022)	Independen: 1. Potensi Pajak Penerangan Jalan 2. Efektivitas Pajak Penerangan Jalan Dependen: 1. Penerimaan Pajak Penerangan Jalan	1. Kemampuan penerimaan Pajak Penerangan Jalan di masa depan di Kabupaten Minahasa Utara mampu berdampak baik kepada pendapatan daerah, meningkatkan pembangunan infrastruktur. 2. Efektivitas pemungutan pajak dapat mengakibatkan dampak negatif, seperti ketidakpuasan masyarakat dan potensi penghindaran pajak.
2	Analisis Efektivitas dan Kontribusi Pajak Restoran, Pajak Penerangan Jalan, dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Payakumbuh Tahun 2016-2021	Qolbiah & Fatimah (2022)	Independen: 1. Pajak Restoran 2. Pajak Penerangan Jalan 3. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Dependen: 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	1. Pajak restoran memiliki pengaruh baik kepada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Payakumbuh, seiring dengan meningkatnya kunjungan dan konsumsi di restoran akibat perkembangan sektor pariwisata. 2. Pajak penerangan jalan menghadapi kendala dalam pemungutannya, yang dapat berdampak negatif

No	Judul	Nama & Tahun	Variabel	Hasil
				pada pendapatan daerah jika masyarakat merasa tidak mendapatkan manfaat yang sebanding.
3	Pengaruh Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan Dan Pajak Penerangan Jalan Terhadap Pendapatan Asli Daerah	Suci & Damayanti, (2020)	Independen: 1. Pajak Hotel 2. Pajak Restoran 3. Pajak Hiburan 4. Pajak Penerangan Jalan Dependen: 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	1. Pajak hotel berdampak baik pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebab meningkatnya jumlah wisatawan yang menginap di hotel lokal. 2. Pajak hiburan dapat berpengaruh negatif jika tarifnya tinggi, yang berpotensi menurunkan minat masyarakat untuk berkunjung ke tempat hiburan dan mengurangi kontribusi terhadap PAD
4	Analisis Efektivitas Dan Kontribusi Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (Pbb-P2) Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Tangerang	(Nurlela et al.2019)	Independen: 1. Efektivitas PBB-P2 2. Kontribusi PBB-P2 Dependen: 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	1. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) berdampak baik pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Tangerang karena peningkatan nilai properti dan infrastruktur. 2. PBB-P2 terhambat oleh rendahnya kesadaran masyarakat tentang kewajiban pajak, yang berdampak

No	Judul	Nama & Tahun	Variabel	Hasil
				negatif pada total pendapatan daerah.
5	Analisis Efektivitas Dan Kontribusi Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan (PBB) Dan Pajak Penghasilan (Pph) Terhadap Pendapatan Negara Tahun 2007-2017	Ismayadie (2019)	Independen: 1. Penerimaan PBB 2. Penerimaan PPh Dependen: 1. Pendapatan Negara	1. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) berdampak baik bagi Penerimaan Negara, seiring dengan peningkatan harga properti dan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak. 2. Pajak Penghasilan (PPh) menghadapi tantangan negatif, seperti penghindaran pajak dan ketidakpatuhan wajib pajak, yang mengurangi kontribusinya terhadap pendapatan negara.
6	Pengukuran Efektivitas dan Kontribusi Penerimaan Pajak Penerangan Jalan Terhadap Pajak Daerah Kota Bitung	(Mandagi et al., 2022)	Independen: 1. Efektivitas Pajak Penerangan Jalan 2. Kontribusi Pajak Penerangan Jalan Dependen: 1. Pajak Daerah	1. Penerimaan Pajak Penerangan Jalan berpengaruh positif terhadap pajak daerah Kota Bitung, karena peningkatan infrastruktur penerangan mendorong kepatuhan masyarakat 2. Kurangnya transparansi dalam penggunaan dana dapat menurunkan kepercayaan masyarakat dan berdampak negatif pada penerimaan pajak.

No	Judul	Nama & Tahun	Variabel	Hasil
7	Analisis Efektivitas dan Kontribusi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) atas Penerimaan Asli Daerah (PAD) di Kota Pariaman Sebelum dan Sesudah Menjadi Pajak Daerah (2009-2015)	(Sari et al., 2019)	Independen: 1. Efektivitas BPHTB 2. Kontribusi BPHTB Dependen: 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	1. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) berdampak baik bagi Penerimaan Asli Daerah (PAD) di Kota Pariaman, karena peningkatan transaksi properti meningkatkan pendapatan dari pajak ini. 2. Efektivitas pemungutan BPHTB terhambat oleh rendahnya kesadaran masyarakat tentang kewajiban pajak, yang dapat mengurangi kontribusi terhadap PAD.
8	Pengaruh Penerimaan BPHTB dan PBB Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Tomohon	(Yodiawati Talaa et al., 2024)	Independen: 1. Penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan 2. Penerimaan PBB Dependen: 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Tomoho	1. Peningkatan BPHTB dan PBB berkontribusi signifikan terhadap PAD, menunjukkan pengelolaan pajak yang baik, kepatuhan wajib pajak tinggi, serta pertumbuhan sektor properti yang aktif. 2. BPHTB dan PBB tidak berpengaruh signifikan terhadap PAD, disebabkan oleh lemahnya pengelolaan, rendahnya kepatuhan pajak, atau terbatasnya aktivitas ekonom

No	Judul	Nama & Tahun	Variabel	Hasil
9	Peranan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (Bphtb) Dan Pajak Air Tanah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Di Kota Manado	(Horman et al., 2023)	Independen: 1. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan 2. Pajak Air Tanah Dependen: 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Manado	1. BPHTB dan Pajak Air Tanah berperan positif terhadap PAD, mencerminkan adanya diversifikasi sumber pajak, pertumbuhan ekonomi lokal, dan pengawasan yang efektif. 2. Tidak ada pengaruh signifikan terhadap PAD karena minimnya pengawasan, rendahnya transaksi properti, serta penggunaan air tanah yang tidak terpantau.

Sumber: Data diperoleh dari penulis, 2025