

BAB II

LANDASAN LITERATUR

2.1 Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu

2.1.1 Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan salah satu fondasi penting dalam sistem pemerintahan yang berbasis desentralisasi di Indonesia. Dari segi etimologis, kata otonomi berakar dari istilah bahasa Yunani, yaitu "*autos*" yang bermakna sendiri dan "*nomos*" yang berarti hukum atau aturan, sehingga dapat dijelaskan sebagai hak suatu entitas untuk mengelola urusannya sendiri menurut aturan yang ditetapkan (Kartika et al., 2023).

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan ini bertujuan agar setiap daerah mampu mengembangkan potensi lokalnya secara mandiri, efisien, dan bertanggung jawab guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memiliki keterkaitan erat dengan prinsip desentralisasi fiskal, yaitu penyerahan hak untuk mengelola anggaran keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi fiskal memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menggali, mengelola, dan memanfaatkan sumber-sumber pendapatan daerahnya sendiri, termasuk di dalamnya penerimaan dari sektor perpajakan daerah (Azwar, 2022).

Menurut (Utami & Halimatusadiah, 2024) keberlangsungan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kapasitas keuangan daerah, yang secara umum dikenal dengan istilah *fiscal capacity*. Semakin tinggi kapasitas keuangan suatu daerah dalam membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan publik secara mandiri, maka semakin tinggi juga derajat otonomi yang sesungguhnya dapat diwujudkan. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) sebagai salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran strategis dalam memperkuat kapasitas fiskal daerah dalam kerangka otonomi daerah.

Dalam riset ini, kerangka teoritis otonomi daerah diadopsi karena efektivitas penerimaan PKB dan kontribusinya terhadap PAD mencerminkan tingkat keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi fiskal. Semakin tinggi efektivitas dan kontribusi PKB, maka semakin tinggi juga tingkat kemandirian fiskal daerah. Situasi tersebut memberi peluang bagi pemerintah daerah untuk mengurangi ketergantungan pada dana dari pemerintah pusat dan memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam mengalokasikan pembiayaan bagi program pembangunan yang disesuaikan dengan prioritas serta kebutuhan setempat.

2.1.2 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang bersumber dari pemanfaatan dan penggalian potensi yang terdapat di wilayah daerah itu sendiri. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang diperoleh pemerintah daerah dari potensi ekonomi yang dimiliki wilayahnya, yang pemungutannya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. PAD menjadi salah satu indikator penting untuk menilai kemampuan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri. Semakin besar proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah, semakin kuat pula tingkat kemandirian fiskal daerah tersebut karena ketergantungannya terhadap dana dari pemerintah pusat menjadi lebih rendah (Mahmudi dalam (Siswanto & Maylani, 2022)).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, PAD bersumber dari empat komponen utama, yaitu:

1. Pajak daerah, yang merupakan kontribusi yang harus dibayarkan kepada daerah oleh individu atau entitas yang bersifat wajib menurut undang-undang.
2. Retribusi daerah, yakni pajak yang dikenakan sebagai imbalan atas layanan atau izin tertentu yang secara khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah demi kepentingan individu atau entitas.
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang terpisah, yaitu pendapatan yang diperoleh dari usaha daerah serta pengelolaan kekayaan daerah yang sudah dipisahkan.
4. Komponen PAD lainnya yang sah, yaitu pendapatan tambahan yang tidak termasuk dalam kategori pajak daerah dan retribusi.

Dalam penelitian ini, PAD digunakan sebagai penyebut dalam perhitungan rasio kontribusi PKB. Besarnya realisasi PAD Provinsi Jawa Timur menjadi acuan untuk mengukur seberapa signifikan peran penerimaan PKB yang dipungut oleh UPT PPD Sidoarjo dalam keseluruhan struktur pendapatan asli daerah provinsi.

2.1.3 Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan bentuk kontribusi wajib yang dipungut oleh pemerintah daerah dari masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tanpa disertai kontraprestasi secara langsung, serta diperuntukkan guna membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di tingkat daerah. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Nomer 10 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah diartikan sebagai kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang perseorangan maupun badan, bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, tidak memberikan imbalan secara langsung, dan dipergunakan untuk membiayai keperluan daerah demi terwujudnya kemakmuran rakyat secara maksimal.

(Resmi, 2021), mengemukakan bahwa pajak memiliki dua fungsi utama, yaitu:

1. Fungsi *Budgetair* (Penerimaan), yaitu pajak berperan sebagai sumber pembiayaan bagi pemerintah dalam memenuhi berbagai kebutuhan pengeluaran negara.
2. Fungsi *Regulerend* (Mengatur), yaitu pajak berperan sebagai alat bagi pemerintah untuk mengelola atau menerapkan kebijakan dalam aspek sosial dan ekonomi.

Berdasarkan aspek kewenangannya, pajak daerah diklasifikasikan ke dalam dua kategori, yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Klasifikasi tersebut berpijak pada ruang lingkup kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan pemungutan pajak, yakni kewenangan pemerintah provinsi serta kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Ketentuan ini bertujuan untuk memberikan kejelasan dalam pelaksanaan pemungutan pajak daerah serta mendukung optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Adapun klasifikasi pajak daerah berdasarkan ketentuan tersebut disajikan pada Tabel 2.1:

Tabel 2. 1 Klasifikasi Pajak Daerah

No	Pajak Provinsi	Pajak Kabupaten/ Kota
1.	Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)	PBB Perdesaan & Perkotaan (PBB-P2)
2.	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
3.	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)	Pajak Barang Jasa Tertentu (PBJT)
4.	Pajak Alat Berat (PAB)	Pajak Reklame
5.	Pajak Air Permukaan (PAP)	Pajak Air Tanah (PAT)
6.	Pajak Rokok	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (Pajak MBLB)
7.	Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (Opsen Pajak MBLB)	Pajak Sarang Burung Walet
8.		Opsen Pajak Kendaraan Bermotor
9.		Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

Sumber: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD, diolah penulis (2026)

2.1.4 Pajak Kendaraan Bermotor

Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD. PKB merupakan pajak provinsi yang

pemungutannya dilakukan oleh Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Provinsi melalui unit pelaksana teknis yang tersebar di seluruh wilayah provinsi, termasuk UPT PPD.

Adapun yang menjadi subjek Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) adalah orang pribadi atau badan yang memiliki dan/atau menguasai kendaraan bermotor, sedangkan objeknya berupa kepemilikan dan/atau penguasaan terhadap kendaraan bermotor tersebut. Kendaraan bermotor yang dimaksud meliputi seluruh jenis kendaraan beroda beserta gandengannya yang dipergunakan di berbagai jenis jalan darat, yang digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau alat lain yang berfungsi mengubah suatu sumber energi menjadi tenaga gerak kendaraan. Dengan demikian, setiap pihak yang secara nyata memiliki atau menguasai kendaraan bermotor memikul kewajiban untuk melaksanakan ketentuan perpajakan sesuai peraturan yang berlaku. Pengaturan mengenai subjek dan objek PKB tersebut telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022.

Undang-Undang tersebut juga menetapkan pengecualian tertentu dari pengenaan PKB, meliputi: Kereta api; kendaraan yang dipergunakan khusus untuk kepentingan pertahanan dan keamanan negara; kendaraan milik perwakilan diplomatik dan organisasi internasional yang mendapatkan fasilitas timbal balik; kendaraan bermotor yang memanfaatkan sumber energi terbarukan; serta kelompok lain yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Dasar pengenaan PKB dihitung dari hasil perkalian antara Nilai Jual Kendaraan Bermotor (NJKB) dan bobot kendaraan yang menggambarkan tingkat kerusakan jalan serta efek polusi lingkungan yang timbul akibat pemakaian

kendaraan tersebut. NJKB ditentukan berdasarkan harga pasar umum kendaraan bermotor yang penetapannya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2025. Dengan demikian, rumus dasar pengenaan PKB adalah sebagai berikut:

Tabel 2. 2 Rumus Dasar Pengenaan PKB

$$\text{Dasar Pengenaan PKB} = \text{NJKB} \times \text{Bobot Kendaraan}$$

Tarif Pajak Kendaraan Bermotor merupakan besaran persentase yang dijadikan dasar hitung perhitungan jumlah pajak terutang atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Penetapan besaran tarif PKB dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengacu pada ketentuan dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 46 Tahun 2023, yang menetapkan tarif PKB sebagai berikut:

1. Tarif 1,5% untuk kendaraan pribadi dan kendaraan milik badan pada kepemilikan pertama.
2. Tarif 1% untuk armada angkutan umum.
3. Tarif 0,5% untuk kendaraan pelayanan publik dan institusi tertentu, antara lain ambulans, mobil jenazah, mobil pemadam, kendaraan organisasi sosial/keagamaan, serta kendaraan dinas milik pemerintah, TNI, dan Polri.

Perhitungan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dilakukan dengan mengalikan dasar pengenaan pajak dengan tarif PKB yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Rumus perhitungannya, sebagai berikut:

Tabel 2. 3 Rumus Perhitungan PKB

$$\text{Pajak Terutang} = \text{Dasar Pengenaan PKB} \times \text{Tarif PKB}$$

Selain perhitungan dasar, PKB juga dapat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah daerah sesuai jenis dan kepemilikan kendaraan.

2.1.5 Efektivitas

Efektivitas merupakan konsep yang berfungsi sebagai tolok ukur untuk mengkaji tingkat kemampuan suatu kegiatan, program, atau organisasi dalam merealisasikan tujuan yang telah ditentukan. Suatu kegiatan dapat dinyatakan efektif apabila capaian yang dihasilkan selaras dengan target atau sasaran yang sebelumnya telah dirancang. Menurut Mardiasmo dalam Pamungkas & Utami (2024), efektivitas berkaitan dengan tingkat keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan, sehingga penilaiannya lebih menekankan pada pencapaian hasil.

Dalam pengelolaan penerimaan daerah, efektivitas digunakan sebagai alat ukur untuk menilai kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan penerimaan sesuai dengan target yang telah ditentukan. Pengukuran efektivitas pada umumnya dilakukan melalui perbandingan antara realisasi penerimaan dan target penerimaan pada periode yang sama. Semakin tinggi realisasi yang dicapai dibandingkan dengan target, maka semakin tinggi pula tingkat efektivitas penerimaan tersebut. Yakub et al. dalam Pamungkas & Utami (2024) menjelaskan bahwa efektivitas pajak daerah dapat dihitung melalui persentase perbandingan antara realisasi penerimaan pajak dengan target penerimaan pajak.

2.1.6 Kontribusi

Kontribusi mengacu pada ukuran yang menilai sejauh mana suatu sumber pemasukan memberi andil terhadap keseluruhan penerimaan daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, indikator ini dipakai untuk melihat seberapa besar peran tiap komponen penerimaan dalam menopang pendapatan daerah. Dumbi et al. (2025) menyatakan bahwa analisis kontribusi berguna untuk melihat seberapa signifikan peran pajak daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Analisis kontribusi penting dilakukan karena dapat menunjukkan posisi suatu sumber penerimaan dalam struktur pendapatan daerah. Semakin besar persentase kontribusi yang dihasilkan, maka semakin besar pula peranan sumber penerimaan tersebut dalam mendukung pendapatan daerah. Sebaliknya, apabila persentase kontribusinya rendah, maka peranan sumber penerimaan tersebut terhadap total pendapatan daerah masih terbatas. Napitupulu et al. (2024) menggunakan analisis kontribusi untuk menilai besarnya peranan Pajak Kendaraan Bermotor terhadap Pendapatan Asli Daerah.

2.1.7 Kebijakan Opsen Pajak Kendaraan Bermotor

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) mengatur penerapan kebijakan opsen pada beberapa jenis pajak daerah, salah satunya Pajak Kendaraan Bermotor (PKB). Kebijakan ini mulai diberlakukan secara efektif pada tahun 2025 sebagai bagian dari upaya memperkuat kapasitas fiskal daerah serta meningkatkan sinergi hubungan keuangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Pemberlakuan opsen PKB membawa perubahan pada mekanisme distribusi penerimaan pajak daerah. Pembahasan mengenai kebijakan ini digunakan sebagai informasi pendukung untuk memberikan gambaran mengenai kondisi penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor pada tahun 2025 yang merupakan periode setelah implementasi opsen.

Adanya perubahan sistem pembagian penerimaan melalui kebijakan opsen PKB memengaruhi jumlah penerimaan PKB yang tercatat pada pemerintah provinsi. Oleh karena itu, setiap perubahan atau penurunan penerimaan PKB Provinsi Jawa Timur pada tahun 2025 perlu dipahami dengan memperhatikan konteks kebijakan yang berlaku.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menjadi salah satu pijakan fundamental dalam suatu kajian ilmiah karena berfungsi sebagai rujukan, komparasi, serta penguat dalam proses penyusunan penelitian. Di samping itu, penelitian terdahulu turut memberikan kontribusi dalam memperluas pemahaman terhadap kajian mengenai Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada berbagai daerah. Selain itu, penelitian terdahulu digunakan untuk mengetahui persamaan, perbedaan, dan posisi penelitian yang dilakukan sehingga dapat memperkuat dasar penelitian dan menunjukkan kebaruan penelitian. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini disajikan pada tabel berikut:

Tabel 2. 4 Penelitian Terdahulu

No	Nama dan Tahun Penelitian	Variabel Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Hasil Penelitian
1.	Khoiriyah (2020)	Efektivitas penerimaan PKB, kontribusi PKB, dan PAD	Sama-sama menganalisis efektivitas dan kontribusi PKB terhadap PAD pada tingkat UPT PPD	Penelitian dilakukan di UPT PPD Gresik, sedangkan penelitian ini dilakukan di UPT PPD Sidoarjo dengan periode 2021–2025 serta mempertimbangkan kebijakan opsen PKB tahun 2025	Efektivitas >100% (sangat efektif); Kontribusi ±59%
2.	Napitupulu et al. (2024)	Efektivitas PKB, kontribusi PKB, dan PAD	Sama-sama menggunakan analisis efektivitas dan kontribusi PKB terhadap PAD	Objek penelitian berada pada tingkat Provinsi Kalimantan Barat, sedangkan penelitian ini berfokus pada UPT PPD Sidoarjo	Efektivitas rata-rata 98,83% (cukup efektif); kontribusi 22,78% (sedang)
3.	Paramananda, et al. (2025)	Efektivitas PKB, kontribusi PKB, dan PAD kabupaten/kota	Sama-sama membahas efektivitas dan kontribusi PKB terhadap PAD	Penelitian dilakukan pada kabupaten/kota di Provinsi Bali, sedangkan penelitian ini	Efektivitas PKB >100% (sangat efektif), kontribusi berkisar 38%–46% dan tergolong cukup baik

No	Nama dan Tahun Penelitian	Variabel Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Hasil Penelitian
				dilakukan pada UPT PPD Sidoarjo	
4.	Ermawati dan Rosyada (2024)	Efektivitas penerimaan PKB, kontribusi PKB, dan PAD	Sama-sama menganalisis efektivitas dan kontribusi PKB terhadap PAD menggunakan data target dan realisasi	Penelitian dilakukan di Provinsi DKI Jakarta, sedangkan penelitian ini dilakukan di UPT PPD Sidoarjo	Efektivitas PKB rata-rata sebesar 100,40% dengan kategori efektif, sedangkan kontribusi PKB terhadap PAD rata-rata sebesar 20,44% dan termasuk kategori sedang
5.	Naufal Sultan (2023)	Efektivitas PKB dan BBNKB, kontribusi PKB dan BBNKB, serta PAD	Sama sama menggunakan analisis efektivitas dan kontribusi berdasarkan target dan realisasi penerimaan.	Penelitian membahas PKB dan BBNKB di Provinsi Jawa Tengah, sedangkan penelitian ini hanya berfokus pada PKB di UPT PPD Sidoarjo	Efektivitas penerimaan PKB sebesar 98,99% dan efektivitas penerimaan BBNKB sebesar 90,02%, keduanya termasuk dalam kategori cukup efektif. Sementara itu, kontribusi PKB terhadap PAD sebesar 32,45% yang tergolong cukup baik, sedangkan kontribusi

No	Nama dan Tahun Penelitian	Variabel Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Hasil Penelitian
					BBNKB sebesar 20,31% berada pada kategori sedang.
6.	Yanti & Perdana (2026)	Efektivitas penerimaan PKB dan PAD	Sama-sama menggunakan objek penelitian pada tingkat UPT PPD dan data target serta realisasi PKB	Penelitian hanya menganalisis efektivitas, sedangkan penelitian ini menganalisis efektivitas dan kontribusi penerimaan PKB	Efektivitas penerimaan PKB pada UPT PPD Surabaya Selatan berada pada kategori efektif hingga sangat efektif.
7.	Pamungkas & Utami (2024)	X1: Efektivitas pajak daerah X2: Kontribusi pajak daerah Y: Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Sama-sama membahas efektivitas dan kontribusi pajak daerah dalam meningkatkan PAD	Menganalisis efektivitas dan kontribusi pajak daerah terhadap PAD secara umum di Kabupaten Sumbawa, sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada pengukuran kinerja penerimaan PKB secara lebih spesifik dengan periode dan	Menunjukkan bahwa efektivitas pajak daerah berada pada kategori sangat efektif, namun kontribusinya terhadap PAD masih berada pada kategori sedang sehingga belum memberikan sumbangan optimal terhadap PAD

No	Nama dan Tahun Penelitian	Variabel Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Hasil Penelitian
				konteks yang lebih terfokus.	
8.	Dumbi et al. (2025)	Efektivitas pajak daerah, kontribusi pajak daerah, dan PAD	Sama-sama menggunakan konsep efektivitas dan kontribusi terhadap PAD	Penelitian membahas seluruh pajak daerah, sedangkan penelitian ini hanya membahas PKB pada UPT PPD Sidoarjo.	Efektivitas dan kontribusi setiap jenis pajak daerah berbeda sehingga tidak semua pajak memberikan kontribusi besar terhadap PAD
9.	Fitriana A., (2024)	X: Penerapan Opsi PKB & BBNKB Y: PAD	Sama-sama membahas PKB dan kebijakan opsi yang mulai berlaku tahun 2025	Penelitian berfokus pada dampak opsi terhadap pendapatan daerah, sedangkan penelitian ini berfokus pada efektivitas dan kontribusi PKB	Opsi meningkatkan PAD kab/kota sebesar 10,08%, namun menurunkan pendapatan provinsi Jawa Timur
10.	Mujiyati et al. (2024)	X: Digital platform layanan administrasi pajak kendaraan bermotor; Y: Penerimaan pajak daerah;	Sama-sama berkaitan dengan penerimaan pajak kendaraan bermotor.	Penelitian menganalisis pengaruh digitalisasi layanan terhadap penerimaan pajak daerah, sedangkan penelitian ini	Platform digital layanan administrasi PKB berpengaruh positif terhadap peningkatan penerimaan pajak daerah, terutama jika

No	Nama dan Tahun Penelitian	Variabel Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Hasil Penelitian
		Z: Target penerimaan , layanan online keliling, dan layanan online tetap		menganalisis efektivitas dan kontribusi penerimaan PKB.	didukung oleh layanan informasi daring

2.3 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, berfokus pada analisis efektivitas dan kontribusi penerimaan PKB. Analisis efektivitas dilakukan untuk mengetahui tingkat pencapaian pemerintah daerah terhadap target PKB yang sudah ditetapkan. Sebaliknya, kajian kontribusi bertujuan menghitung seberapa besar bagian PKB terhadap total Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sidoarjo. Dengan menggabungkan kedua pendekatan tersebut, penelitian ini mencoba menggambarkan tingkat realisasi PKB dan peranannya dalam komposisi PAD Kabupaten Sidoarjo untuk rentang waktu 2021–2025. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini disajikan sebagai berikut:

Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran