# TESIS

# *COLLABORATIVE GOVERNANCE* PENGELOLAAN PENERIMAAN OPSEN PAJAK KENDARAAN BERMOTOR DI KOTA MALANG


**Oleh :**

**RAFFLYDO ADAM NURVANZA**

**1162500004**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA**


**2026**

**TESIS**

# *COLLABORATIVE GOVERNANCE* PENGELOLAAN PENERIMAAN OPSEN PAJAK KENDARAAN BERMOTOR DI KOTA MALANG

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas Akademik
dan Memenuhi Syarat Mencapai Gelar Magister Strata-2
Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik


**Oleh :**

**RAFFLYDO ADAM NURVANZA**

**1162500004**


**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**
**UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA**
**2026**

## LEMBAR PENGESAHAN TESIS

TESIS TELAH DISETUJUI
PADA TANGGAL, JULI 2026

Oleh,

| Dosen Pembimbing I | Dosen Pembimbing II |
|---|---|
| Prof. Dr. Agus Sukristyanto, MS | Dr. Endang Indartuti, M.Si |
| NPP. 20120.90.0203 | NPP. 20110.94.0402 |

Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

| Mengetahui, | Mengesahkan, |
|---|---|
| Dekan | Kaprodi |
| Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS | Dr. Endang Indartuti, M.Si |
| NPP. 20110.86.0062 | NPP. 20110.94.0402 |

Dipindai dengan CamScanner

Dipindai dengan CamScanner

## LEMBAR PENETAPAN TESIS

TESIS INI TELAH DITETAPKAN PANITIA PENGUJI TESIS
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945
PADA TANGGAL 11 JULI 2026

Panitia Penguji:

1 Prof. Dr. Agus Sukristyanto, MS ..... .
NPP. 20120.90.0203

2 Dr. Dra. Ayun Maduwinarti, M.P .....
NPP. 20120.87.0103

3 Dr. Achluddin Ibnu Rochim, SH., M.Si .....
NPP. 20110.96.0463

Mengetahui
Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

**Dr. Endang Indartuti, M.Si**
NPP. 20110.94.0402

Dipindai dengan CamScanner

Dipindai dengan CamScanner

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini;

| | |
|---|---|
| Nama | : Rafflydo Adam Nurvanza |
| NIM | : 1162500004 |
| Program Studi | : Magister Administrasi Publik |
| Judul Tesis | :*Collaborative Governance* Pengelolaan Penerimaan Opsen Pajak Kendaraan Bermotor Di Kota Malang |

Menyatakan bahwa;

1. Tesis yang saya buat adalah hasil karya ilmiah saya sendiri dan atas bimbingan dari dosen pembimbing, bukan hasil plagiat dari karya ilmiah orang lain yang telah dipublikasikan dan/atau karya ilmiah orang lain yang digunakan untuk memperoleh gelar akademik tertentu.
2. Jika saya mengambil, mengutip atau menulis sebagian dari karya ilmiah orang lain, akan mencantumkan dalam daftar pustaka.
3. Apabila di kemudian hari ternyata Tesis saya terbukti sebagian dan/atau seluruhnya sebagai plagiat dari karya ilmiah orang lain tanpa menyebutkan sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi terberat yaitu pencabutan gelar akademik yang telah saya peroleh

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam keadaan sadar.

Surabaya, Juli 2026

Tanda tangan




Rafflydo Adam Nurvanza

1162500004



Dipindai dengan CamScanner

**UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA**

**BADAN PERPUSTAKAAN**
Jl. SEMOLOWARU 45 SURABAYA
TELP. 031 593 1800 (Ext 311)
e-mail : perpus@untag-sby.ac.id

## LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai Civitas Akademik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

| | |
|---|---|
| Nama | : Rafflydo Adam Nurvanza |
| NBI/ NPM | : 1162500004 |
| Fakultas | : Ilmu Sosial & Ilmu Politik |
| Program Studi | : Magister Administrasi Publik |
| Jenis Karya | : Tesis |

Demi perkembangan ilmu pengetahuan, saya menyetujui untuk memberikan kepada Badan Perpustakaan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya ***Hak Bebas Royalti Nonekslusif (Nonexclusive Royalty-Free Right)***, atas karya saya yang berjudul:

> ***Collaborative Governance*** **Pengelolaan Penerimaan Opsen Pajak Kendaraan Bermotor Di Kota Malang**

Dengan **Hak Bebas Royalti Nonekslusif (*Nonexclusive Royalty - Free Right*)**, Badan Perpustakaan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya berhak menyimpan, mengalihkan media atau memformatkan, mengolah dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, mempublikasikan karya ilmiah saya selama tetap tercantum

| | | |
|---|---|---|
| Dibuat di | : | Surabaya |
| Pada tanggal | : | 11 Juli 2026 |

Yang menyatakan,




Rafflydo Adam Nurvanza
1162500004

Dipindai dengan CamScanner

# ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis praktik *collaborative governance* dalam pengelolaan penerimaan opsen Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) di Kota Malang, serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambatnya. Implementasi UU HKPD mengubah skema desentralisasi fiskal dari Dana Bagi Hasil (DBH) menjadi sistem opsen 66% secara *real-time* bagi pemerintah kota. Namun, pada awal pelaksanaannya di tahun 2026, muncul ancaman perlambatan (*shortfall*) target yang diperberat oleh disrupsi Kendaraan Bermotor Listrik Berbasis Baterai (KBLBB) berinsentif pajak 0%, yang memicu ancaman erosi basis pajak. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui teknik wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi dengan melibatkan informan kunci dari Tiga Pilar Samsat: Bapenda Kota Malang, UPT PPD Provinsi Jawa Timur, dan Satlantas Polresta Malang Kota. Teori *Collaborative Governance* Ansell dan Gash (2008) digunakan sebagai kerangka analisis utama.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif berjalan secara progresif. Dari dimensi *Kondisi Awal*, kolaborasi dipicu oleh rasionalitas bertahan hidup (*survival rationality*) akibat besarnya beban target. *Desain Kelembagaan* diwujudkan melalui SOP yang tegas, *dashboard* kinerja transparan, serta penyatuan Indikator Kinerja Utama (KPI). *Kepemimpinan Fasilitatif* berperan penting dalam meredam ego sektoral dan memberdayakan aparatur lini depan. Pada *Proses Kolaborasi*, interaksi yang dinamis melahirkan capaian nyata (*quick wins*), seperti penyelesaian status layanan di bawah 5 menit yang terbukti mampu merestorasi kepercayaan publik. Faktor pendukung keberhasilan kolaborasi ini meliputi kesiapan panduan digital (*e-Channel*), kedisiplinan etos kerja aparatur garda terdepan, serta desakan target pemenuhan kas daerah harian. Di sisi lain, pelaksanaannya masih menghadapi faktor penghambat, yaitu kerentanan kapasitas *server* sentral saat jam beban puncak, sisa ego sektoral terkait kerahasiaan pembukaan akses data (API), serta miskomunikasi kebijakan insentif kendaraan listrik yang memicu kebingungan wajib pajak di tingkat akar rumput.



**Kata Kunci:** *Collaborative Governance*, Opsen Pajak Kendaraan Bermotor, Pendapatan Asli Daerah, Disrupsi Kendaraan Listrik, Pelayanan Publik.

## *ABSTRACT*

This study aims to analyze the practice of collaborative governance in the management of the Motor Vehicle Tax (*Pajak Kendaraan Bermotor*/PKB) option receipt in Malang City, as well as to identify its supporting and inhibiting factors. The implementation of the HKPD Law transformed the fiscal decentralization scheme from the Revenue Sharing Fund (*Dana Bagi Hasil*/DBH) to a 66% real-time option system for the city government. However, at the beginning of its implementation in 2026, a threat of target shortfall emerged, exacerbated by the disruption of Battery Electric Vehicles (KBLBB) with 0% tax incentives, which triggered the threat of tax base erosion. The approach used in this study is descriptive qualitative. Data collection was carried out through in-depth interviews, observation, and documentation studies involving key informants from the Three Pillars of Samsat: Malang City Regional Revenue Agency (Bapenda), East Java Province Regional Revenue Management Unit (UPT PPD), and Malang City Police Traffic Unit (Satlantas Polresta). Ansell and Gash's (2008) Collaborative Governance theory was utilized as the main analytical framework.

The results show that collaborative governance is running progressively. From the *Starting Conditions* dimension, collaboration was triggered by survival rationality due to the massive target burden. *Institutional Design* is realized through strict SOPs, transparent performance dashboards, and the unification of Key Performance Indicators (KPIs). *Facilitative Leadership* plays an essential role in suppressing sectoral egos and empowering frontline officers. In the *Collaborative Process*, dynamic interactions produced tangible achievements (*quick wins*), such as the completion of service status in under 5 minutes, which proved capable of restoring public trust. The supporting factors for the success of this collaboration include the readiness of digital guides (*e-Channel*), the work ethic discipline of frontline officers, and the pressure of daily regional cash fulfillment targets. On the other hand, its implementation still faces inhibiting factors, namely the vulnerability of central server capacity during peak load hours, residual sectoral egos related to the confidentiality of data access opening (API), and miscommunication regarding electric vehicle incentive policies that trigger taxpayer confusion at the grassroots level.



**Keywords:** *Collaborative Governance*, Motor Vehicle Tax Option, Local Own-Source Revenue, Electric Vehicle Disruption, Public Service.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat, hidayah, dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul **"Collaborative Governance Pengelolaan Penerimaan Opsen Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Malang"**. Tesis ini disusun dan diajukan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Magister (Strata-2) pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam proses penyusunan tesis ini, mulai dari tahap perencanaan, observasi lapangan, hingga tahap penulisan akhir, penulis banyak mendapatkan bimbingan, arahan, motivasi, dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan yang berharga ini, dengan segala kerendahan hati penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Dr. Harjo Seputro, S.T., M.T., selaku Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, yang telah memberikan kesempatan, fasilitas, dan iklim akademik yang baik bagi penulis selama menempuh pendidikan di kampus merah putih ini.
2. Bapak Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.
3. Bapak Prof. Dr. Agus Sukristyanto, MS, selaku Dosen Pembimbing I, yang di tengah kesibukannya senantiasa meluangkan waktu untuk memberikan arahan, bimbingan, serta ilmu yang luar biasa sangat membantu penulis dalam menajamkan analisis tesis ini.
4. Ibu Dr. Endang Indartuti, M.Si, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik sekaligus sebagai Dosen Pembimbing II, yang dengan penuh kesabaran dan ketelitian telah memberikan koreksi, masukan, dan dorongan semangat hingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
5. Segenap Bapak/Ibu Dosen dan Staf Tenaga Kependidikan pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya yang telah membekali penulis dengan berbagai ilmu pengetahuan selama masa perkuliahan.
6. Segenap Pimpinan, Pejabat, dan Pegawai di Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota Malang, UPT Pengelolaan Pendapatan Daerah (PPD) Provinsi Jawa Timur di Malang Kota, serta Satlantas Polresta Malang Kota yang telah berkenan memberikan izin penelitian, meluangkan waktu menjadi informan, dan menyediakan data-data yang sangat penulis butuhkan.

7. Kedua orang tua dan keluarga besar penulis, atas segala curahan doa yang tiada henti, kasih sayang, serta dukungan baik secara moral maupun material yang menjadi sumber kekuatan utama bagi penulis dalam menyelesaikan pendidikan ini.
8. Rekan-rekan seperjuangan mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, atas segala diskusi, kebersamaan, dan bantuan yang saling menguatkan selama masa perkuliahan dan penyusunan tugas akhir ini.
9. Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, yang telah memberikan kontribusi dan bantuan dalam penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna dikarenakan keterbatasan pengalaman, pengetahuan, dan literatur yang penulis miliki. Oleh karena itu, segala kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi perbaikan di masa yang akan datang.

Akhir kata, penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat, wawasan, serta sumbangsih pemikiran yang berguna bagi pengembangan keilmuan Administrasi Publik, khususnya terkait tata kelola pemerintahan kolaboratif dan desentralisasi fiskal.

Surabaya, April 2026
Penulis,

**Rafflydo Adam Nurvanza**
NIM. 1162500004

## DAFTAR ISI

SAMPUL LUAR ..... i
SAMPUL DALAM ..... ii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS ..... iii
LEMBAR PENETAPAN TESIS ..... iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN ..... v
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH ..... vi
ABSTRAK ..... vii
*ABSTRACT* ..... viii
KATA PENGANTAR ..... ix
DAFTAR ISI ..... xi
DAFTAR TABEL ..... xiii
DAFTAR GAMBAR ..... xiv
DAFTAR LAMPIRAN ..... xv
BAB I PENDAHULUAN ..... 1
1.1 Latar Belakang ..... 1
1.2 Rumusan Masalah ..... 8
1.3 Tujuan Penelitian ..... 8
1.4 Manfaat Penelitian ..... 9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA ..... 11
2.1 Penelitian Terdahulu ..... 11
2.2 Landasan Teori ..... 39
2.2.1 Administrasi Publik ..... 39
*2.2.2 Collaborative Governance* ..... 43
*2.2.3* Model *Collaborative Governance* ..... 48
2.2.4 Pendapatan Asli Daerah ..... 56
2.3 *Critical Review* ..... 59
2.4 Kerangka Berfikir ..... 63
BAB III METODE PENELITIAN ..... 67
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian ..... 67
3.2 Fokus Penelitian ..... 68
3.3 Lokasi Penelitian ..... 69
3.4 Sumber Data ..... 70
3.5 Teknik Pengumpulan Data ..... 71
3.6 Teknik Keabsahan Data ..... 73
3.7 Teknik Analisa Data ..... 73
BAB IV DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN ..... 75
4.1 Mekanisme Penghitungan dan Transisi Struktur Tarif Opsen ..... 75
4.2 Kinerja Penerimaan PAD Tahun 2025 ..... 75
4.3 Dinamika Penerimaan dan Tantangan Ekstensifikasi Tahun 2026 ..... 77
4.4 Disparitas Spasial dan Pemetaan Wilayah Potensi Demografis ..... 79
4.5 Kendaraan Listrik (EV) sebagai Ancaman Fiskal ..... 80

BAB V PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN ..... 83
5.1 Penyajian Data Penelitian ..... 83
5.1.1 Collaborative Governance Pengelolaan Penerimaan Opsen Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Malang ..... 83
5.1.2 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Collaborative Governance Pengelolaan Penerimaan Opsen Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Malang ..... 110
5.2 Pembahasan Hasil Penelitian ..... 114
5.2.1 Collaborative Governance Pengelolaan Penerimaan Opsen Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Malang ..... 114
5.2.2 Faktor Pendukung dan Penghambat ..... 131
BAB VI PENUTUP ..... 137
6.1 Kesimpulan ..... 137
6.2 Rekomendasi ..... 138
DAFTAR PUSTAKA ..... 141
LAMPIRAN ..... 147

## DAFTAR TABEL


Tabel 1.1 Target Penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) UPT PPD Malang Kota Tahun 2025 – 2026 ..... 2
Tabel 1.2 Realisasi Penerimaan PKB dan BBN-KB UPT PPD Malang Kota Periode Januari - Februari 2026 ..... 4
Tabel 1.3 Komposisi Kendaraan Baru (BBNKB I) Listrik dan Non-Listrik UPT PPD Malang Kota Periode Januari - Februari 2026 ..... 5
Tabel 2.1 Penelitian terdahulu ..... 11
Tabel 3.1 Informan Penelitian ..... 68
Tabel 4.1 Postur Target dan Realisasi Kumulatif Opsen PKB & BBNKB (Januari – April 2026) ..... 74
Tabel 4.2 Dekomposisi data penerimaan PKB ..... 76
Tabel 4.3 Komposisi pendaftaran kendaran bermotor ..... 77
Tabel 5.1 Target dan Realisasi Penerimaan PAD (PKB dan BBNKB) Tahun 2025 ..... 80
Tabel 5.2 Waktu Penstatusan SPOS, NPP, NTP dan NTP CU ..... 86
Tabel 5.3 Data Komposisi Kendaraan Listrik dan Non Listrik Tahun 2026 ..... 93
Tabel 5.4 Realisasi Harian Penerimaan PKB UPT PPD Malang Kota (April 2026) ..... 98
Tabel 5.5 Target dan Realisasi Penerimaan PKB & BBN-KB (Jan 2025) ..... 116
Tabel 5.5 Sampel Waktu Penstatusan Layanan Cepat (Quick Wins) April 2026 .130
Tabel 5.7 Sampel Kinerja Pegawai (Kesesuaian Target) Maret 2026 ..... 133
Tabel 5.8 Komposisi BBNKB I Kendaraan Listrik dan Non-Listrik (Jan - Feb 2026) ..... 138

## DAFTAR GAMBAR


Gambar 1.1 Tren Penurunan Penerimaan (Jan - Feb 2026).....3
Gambar 2.1 Model Kolaborasi Weber, Lovrich, dan Gaffney.....46
Gambar 2.2 Model Collaborative governance Ansell dan Gash.....46
Gambar 2.3 Model *collaborative governance* Ratner .....51
Gambar 2.4 Kompromi Jangka Panjang dalam Bentuk Otonomi, Kerja Sama dan Kolaborasi .....53
Gambar 2.5 Kerangka berfikir .....61
Gambar 5.1 Tutorial Pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor melalui E-Channel (Gojek, Tokopedia, Shopee).....107

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Draf Wawancara.....147
Lampiran 2. Lembar Revisi .....151
Lampiran 3. Turnitin.....154