

## **BAB II**

### **LANDASAN LITERATUR**

Bab ini memaparkan landasan teoretis, tinjauan pustaka, dan kerangka berpikir yang menjadi fondasi konseptual dalam menganalisis efektivitas implementasi Program Sengkuyung serta dampaknya terhadap kepatuhan wajib pajak kendaraan bermotor di Provinsi Jawa Tengah. Penyusunan landasan literatur ini difokuskan pada teori utama, yakni Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975) untuk membedah dimensi makro proses pelaksanaan program di lapangan. Melalui sintesis komprehensif terhadap regulasi terkait, hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan, dan skema alur pemikiran teoretis, bab ini berfungsi sebagai kompas analitis sekaligus pisau analisis bagi peneliti dalam menginterpretasikan data empiris guna menjawab seluruh rumusan masalah secara ilmiah dan akademis.

#### **2.1 Landasan Teori**

Adapun teori yang digunakan yaitu teori implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn (1975) dengan menggunakan enam dimensi model (1) standar dan sasaran kebijakan, (2) sumber daya, (3) komunikasi antarorganisasi dan kegiatan pelaksana, (4) karakteristik badan pelaksana, (5) disposisi atau sikap para pelaksana, (6) kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

### **2.1.1 Pendapatan Asli Daerah dan Pajak Kendaraan Bermotor**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pembiayaan utama bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pembangunan dan pelayanan publik yang bersumber dari kekayaan daerah itu sendiri. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. PAD merupakan cerminan kemandirian fiskal daerah dan menjadi indikator penting dalam menilai kapasitas suatu daerah untuk membiayai kebutuhan pembangunannya secara mandiri tanpa ketergantungan berlebihan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat.

Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor yang merupakan salah satu jenis pajak provinsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022. Mardiasmo (2018) mendefinisikan pajak daerah sebagai kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. PKB menjadi komponen PAD terbesar di Provinsi Jawa Tengah dengan kontribusi sekitar 30–40% dari total PAD provinsi, sehingga menjadikannya instrumen fiskal strategis dalam mendukung kemandirian keuangan daerah.

Pengelolaan PKB yang optimal sangat bergantung pada tingkat kepatuhan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban pajaknya. Rendahnya kepatuhan wajib pajak berdampak langsung pada akumulasi piutang pajak yang membebani neraca keuangan daerah. Berdasarkan data BPK RI (2024), piutang PKB Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2023 mencapai Rp6,2 triliun, mencerminkan besarnya potensi penerimaan yang belum terealisasi dan memperkuat urgensi program inovatif dalam penagihan piutang PKB.

### **2.1.2 Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling krusial dalam siklus kebijakan publik karena pada tahap inilah suatu kebijakan yang telah dirumuskan diuji kemampuannya untuk diwujudkan dalam kenyataan. Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Wahab (2015) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting, yang diidentifikasi dengan keputusan-keputusan badan administratif. Ripley dan Franklin (1982) menegaskan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata. Keberhasilan atau kegagalan implementasi sangat menentukan apakah tujuan kebijakan dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan. Oleh karena itu, pemahaman mendalam

tentang faktor-faktor yang memengaruhi implementasi menjadi sangat penting, khususnya dalam konteks program daerah seperti Program Sengkuyung.

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) merupakan salah satu model komprehensif yang banyak digunakan dalam kajian kebijakan publik. Model yang dikenal sebagai "*A Model of the Policy Implementation Process*" ini menggambarkan hubungan antara kebijakan dan kinerjanya melalui serangkaian enam dimensi independen yang saling berkaitan. Dalam pandangan Van Meter dan Van Horn, implementasi kebijakan didefinisikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu, pejabat, maupun kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Guna mengukur keberhasilan kinerja implementasi tersebut, model ini mengidentifikasi enam lapisan dimensi yang saling memengaruhi, di mana dimensi pertama berfokus pada standar dan sasaran kebijakan. Kejelasan serta konsistensi standar dan sasaran yang ingin dicapai merupakan prasyarat utama keberhasilan implementasi, karena standar yang ambigu atau kontradiktif akan menyulitkan para pelaksana dalam menentukan arah tindakan. Dalam konteks Program Sengkuyung, standar kebijakan ini secara konkret mencakup target penurunan piutang Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), prosedur *door-to-door*, serta mekanisme validasi data wajib pajak.

Selain kejelasan standar, keberhasilan tersebut juga mensyaratkan tersedianya sumber daya yang memadai sebagai dimensi kedua. Sumber daya ini meliputi sumber daya manusia (SDM) yang kompeten, anggaran yang cukup, serta sarana dan prasarana pendukung, mengingat keterbatasan pada aspek ini sering kali menjadi faktor utama kegagalan implementasi, sebagaimana tercermin dalam kendala operasional pencetakan SPIT-PKB. Ketersediaan sumber daya ini kemudian harus ditopang oleh dimensi ketiga, yaitu komunikasi antarorganisasi dan kegiatan pelaksana. Koordinasi dan komunikasi yang efektif antara berbagai instansi yang terlibat sangat menentukan keberhasilan program lintas sektoral, terutama karena Program Sengkuyung melibatkan BAPENDA, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, kelurahan, hingga tingkat RT/RW, yang menjadikan efektivitas komunikasi sebagai aspek kritis di lapangan.

Faktor krusial berikutnya terletak pada dimensi keempat, yaitu karakteristik badan pelaksana yang mencakup kapasitas institusional, struktur birokrasi, norma-norma, dan pola hubungan di dalam birokrasi pelaksana. Karakteristik ini akan memengaruhi bagaimana suatu kebijakan diimplementasikan secara riil di lapangan, yang mana kinerjanya juga sangat dipengaruhi oleh dimensi kelima, yaitu disposisi atau sikap para pelaksana. Sikap, komitmen, dan motivasi para pelaksana lapangan merupakan faktor penentu keberhasilan implementasi yang vital, sebab pelaksana yang tidak memahami atau tidak mendukung tujuan kebijakan cenderung melaksanakan program secara minimal atau bahkan menghambatnya. Akhirnya, seluruh dinamika internal tersebut berkelindan dengan dimensi keenam, yaitu kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Faktor-faktor eksternal

seperti kondisi ekonomi masyarakat, tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah, dan dukungan politik ini turut memengaruhi lingkungan implementasi kebijakan secara tidak langsung namun memiliki dampak yang sangat signifikan.

### **2.1.3 Efektivitas Program**

Efektivitas secara umum dapat dipahami sebagai tingkat keberhasilan suatu kegiatan atau program dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Robbins (1994) mendefinisikan efektivitas sebagai tingkat pencapaian organisasi atas tujuan jangka panjang. Lebih lanjut, Siagian (2001) menekankan bahwa efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang dijalankannya. Dalam konteks kebijakan publik, efektivitas tidak hanya diukur dari output yang dihasilkan, tetapi juga dari *outcome* dan dampak jangka panjang yang ditimbulkan. Suatu program pemerintah yang menghasilkan *output* sesuai target belum tentu efektif apabila tidak membawa perubahan nyata pada kondisi yang ingin diperbaiki.

### **2.1.4 Kepatuhan Wajib Pajak**

Kepatuhan wajib pajak (*tax compliance*) merupakan isu sentral dalam administrasi perpajakan karena secara langsung menentukan besarnya penerimaan pajak yang dapat direalisasikan. Rahayu (2010) mendefinisikan kepatuhan pajak sebagai suatu keadaan di mana wajib pajak memenuhi semua kewajiban perpajakan dan melaksanakan hak perpajakannya. Terdapat dua dimensi kepatuhan pajak yang perlu dibedakan, yaitu kepatuhan formal (berkaitan dengan prosedur dan tenggat

waktu) dan kepatuhan material (berkaitan dengan kebenaran substansi kewajiban pajak). Dalam konteks PKB, kepatuhan yang diharapkan adalah wajib pajak melakukan pembayaran pajak sebelum jatuh tempo secara berkala dan melaporkan kondisi objek pajak secara akurat.

### **2.1.5 Program Sengkuyung sebagai Inovasi Kebijakan Daerah**

Inovasi sektor publik didefinisikan oleh Mulgan dan Albury (2003) sebagai penciptaan dan implementasi proses, produk, layanan, dan metode pengiriman yang baru, yang menghasilkan peningkatan signifikan dalam efisiensi, efektivitas, atau kualitas hasil. Program Sengkuyung merupakan program inovatif yang diluncurkan oleh BAPENDA Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 9 September 2024 sebagai langkah taktis merespons akumulasi piutang PKB yang mencapai Rp6,2 triliun dengan tingkat kepatuhan yang stagnan di angka 65–70%. Nama 'Sengkuyung' mencerminkan semangat gotong royong dengan melibatkan kolaborasi *multi-level* dari tingkat provinsi hingga RT/RW.

Secara operasional, Program Sengkuyung mengintegrasikan tiga pendekatan utama: layanan *door-to-door* penagihan dan validasi data, *reminder* digital via SMS/notifikasi, serta validasi objek pajak secara *real-time*. Pada pelaksanaan awal tahun 2024, program ini dijalankan dalam bentuk Sengkuyung *Prototype* menggunakan lembar fisik Surat Pemberitahuan Tunggalan Pajak Kendaraan Bermotor (SPIT-PKB) yang didistribusikan sebanyak 2.653.974 lembar se-Jawa Tengah. Dalam perkembangannya, guna mengatasi kendala administratif cetak fisik

dan lambatnya input balik data, dilakukan pembaruan atau transformasi digital melalui pengembangan Aplikasi Sengkuyung.id (2025).

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu berfungsi sebagai acuan sekaligus pembanding untuk memposisikan penelitian ini dalam peta keilmuan yang lebih luas, sehingga peneliti dapat mengidentifikasi celah pengetahuan (*research gap*) serta memperkuat *novelty* dari penelitian ini. Berikut disajikan matriks penelitian terdahulu yang relevan:

**Tabel 2.1** Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti & Tahun	Judul Penelitian & Metode	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan / <i>Research Gap</i>
1.	Irvada, I. P., Saputri, R. E. A., & Widyaningtyas, N. (2023)	Kepatuhan Wajib Pajak Pada Kendaraan Bermotor  Metode: Studi kasus deskriptif kualitatif	Implementasi pemungutan PKB sudah optimal namun masih menghadapi hambatan tingkat kesadaran wajib pajak yang rendah; tingkat efektivitas mampu mencapai 102%.	Fokus pada kepatuhan wajib pajak PKB; menggunakan pendekatan empiris kualitatif terhadap program PKB daerah.	Lokasi penelitian berbeda (Kabupaten Tulungagung); tidak mengintegrasikan teori implementasi Van Meter & Van Horn (1975)
2.	Dwiatmika, H. (2022)	Pengaruh Kesadaran Wajib Pajak, Sosialisasi Pajak, dan Akuntabilitas Pelayanan Publik terhadap Kepatuhan WP PKB di Jakarta Utara  Metode: Kuantitatif	Kesadaran, sosialisasi, dan akuntabilitas pelayanan publik memiliki pengaruh yang signifikan terhadap tingkat kepatuhan wajib pajak kendaraan bermotor.	Meneliti variabel kepatuhan wajib pajak PKB; menitikberatkan pada aspek sosialisasi dan layanan.	Lokasi di Jakarta Utara; menggunakan metode kuantitatif; tidak menganalisis proses implementasi program inovasi daerah yang spesifik.

No.	Peneliti & Tahun	Judul Penelitian & Metode	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan / <i>Research Gap</i>
		(Analisis Regresi)			
3.	Artin, Milleani, & Maryono (2022)	Pengaruh Pengetahuan Perpajakan, Sosialisasi, Kesadaran WP, dan SAMSAT Keliling terhadap Kepatuhan WP PKB di Kabupaten Kendal  Metode: Kuantitatif Deskriptif	Inovasi program SAMSAT Keliling berpengaruh positif dan signifikan terhadap peningkatan kepatuhan serta realisasi penerimaan PKB daerah.	Mengkaji keterkaitan program inovasi pelayanan dengan kepatuhan wajib pajak; lokus di Jawa Tengah.	Menggunakan pendekatan kuantitatif; tidak mengeksplorasi hambatan implementasi secara kualitatif mendalam.
4.	Larasati, D. C. (2020)	Inovasi Sistem Informasi Aplikasi <i>Mobile</i> Pajak Daerah (SAMPADE) dalam Meningkatkan Pelayanan Publik  Metode: Kualitatif Studi Kasus	Aplikasi SAMPADE berhasil meningkatkan aspek efisiensi pelayanan, transparansi, serta aksesibilitas wajib pajak dalam menunaikan kewajiban pajak daerah.	Menganalisis implementasi teknologi inovasi untuk kepatuhan pajak daerah; menggunakan pendekatan kualitatif.	Fokus pada aplikasi SAMPADE; karakteristik program berbeda dengan Program Sengkuyung; tidak menggunakan analisis model Van Meter & Van Horn.
5.	Aditya, R., Asri, I., Zulfanetti, & Heriberta (2021)	Evaluasi Penerimaan PKB dan BBN-KB serta Dampaknya terhadap PAD di Provinsi Jambi  Metode: Kuantitatif Evaluasi Data	Penerimaan PKB memberikan kontribusi yang sangat signifikan terhadap PAD, namun capaian optimalnya masih terhambat oleh masalah kepatuhan.	Menganalisis kontribusi penerimaan PKB terhadap kemandirian fiskal dan PAD daerah.	Lokasi di Provinsi Jambi; bertumpu pada analisis data sekunder kuantitatif; tidak mengkaji aspek sosiologis implementasi kebijakan operasional.

Sumber: Diolah peneliti (2026)

Berdasarkan kajian terhadap matriks penelitian terdahulu di atas, dapat diidentifikasi beberapa celah penelitian (*research gap*) substantif yang melandasi

urgensi penelitian ini: (1) Mayoritas penelitian bertumpu pada pendekatan kuantitatif, sehingga dinamika sosial, koordinasi antarinstansi, serta hambatan riil di lapangan tidak terpotret secara mendalam; (2) Belum ada studi empiris yang mengintegrasikan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn; dan (3) Program Sengkuyung sebagai inovasi orisinal BAPENDA Provinsi Jawa Tengah yang diluncurkan akhir tahun 2024 sama sekali belum pernah diteliti sebelumnya.

Oleh karena itu, kebaruan ilmiah (*novelty*) dari penelitian ini terletak pada tiga aspek utama. Pertama, kebaruan teoretis berupa integrasi konseptual antara teori implementasi (untuk membedah proses birokrasi) dengan teori kepatuhan psikologi-ekonomi (untuk membedah respons perilaku wajib pajak). Kedua, kebaruan kontekstual karena mengkaji secara orisinal efektivitas Program Sengkuyung (dari fase *Prototype* hingga transformasi digital). Ketiga, kebaruan praktis melalui penyusunan rekomendasi aplikatif berbasis kualitatif bagi pengambil kebijakan di Jawa Tengah.

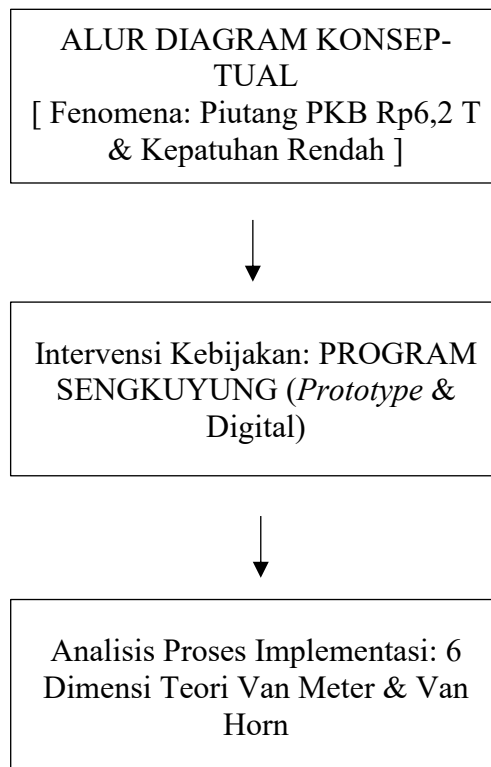
### **2.3 Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual merupakan alur logika teoretis yang menggambarkan hubungan konseptual antara fenomena empiris yang diamati dengan landasan teori yang digunakan. Kerangka konseptual berfungsi sebagai peta konseptual yang

memandu arah pengumpulan data, analisis, hingga penarikan kesimpulan secara sistematis.

Penelitian kualitatif studi kasus ini berangkat dari masalah empiris berupa tingginya akumulasi piutang Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) di Provinsi Jawa Tengah yang menembus Rp6,2 triliun, yang disebabkan oleh rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak yang berada di kisaran 65–70%. Masalah ini direspons oleh BAPENDA Provinsi Jawa Tengah melalui peluncuran intervensi kebijakan berupa Program Sengkuyung. Dalam alur pemikiran kualitatif, Program Sengkuyung ditempatkan sebagai konteks kebijakan utama (*intervensi*) yang diamati. Proses berjalannya program ini dieksplorasi secara mendalam melalui teori Van Meter dan Van Horn (1975) guna mengurai keterkaitan antar enam dimensi model pelaksana di lapangan. Melalui kerangka ini, peneliti berharap Program Sengkuyung mampu menggerakkan dan mengubah kondisi psikologis masyarakat Jawa Tengah dari yang semula berada pada kondisi ketidakpatuhan, bergeser menuju kondisi kepatuhan sukarela yang sinergis (*voluntary cooperation*) demi tercapainya optimalisasi PAD.

### Kerangka Konseptual



**Gambar 3.1** Diagram Alur Konseptual Pergeseran Kondisi Kepatuhan Wajib Pajak Melalui Implementasi Program Sengkuyung