



**EVALUASI HUBUNGAN PENDAPATAN ASLI DAERAH PROVINSI
DAN KOTA: STUDI KASUS JAWA TIMUR-SURABAYA**

*Evaluation Of The Relationship Between Provincial And City Original Income:
A Case Study Of East Java-Surabaya*

**Azharina Eka Rahmawati¹, Silvia Ayu Tri Octavia², Revienda Anita Fitrie³,
Eva Hani Fanida⁴**

^{1,2,3,4}Universitas Negeri Surabaya

Email: 25040674114@mhs.unesa.ac.id

Email: 25040674098@mhs.unesa.ac.id

Email: 0019018306evafanida@unesa.ac.id

Email: 0012089601reviendafitrie@unesa.ac.id

Abstract

This study aims to analyze the relationship of Regional Original Revenue (PAD) between the Provincial Government of East Java and the City Government of Surabaya within the framework of fiscal decentralization. This research uses a qualitative case study approach with secondary data from regional budget reports and official documents. The results show differences in fiscal structure and capacity between the two regions. East Java's PAD is dominated by motor vehicle taxes, while Surabaya has a more diverse structure supported by the service and trade sectors. Surabaya demonstrates higher fiscal independence compared to the provincial government. However, fiscal disparities among regions in East Java still exist. The fiscal relationship between the province and the city is indirect and coordinative, indicating that fiscal decentralization has not been fully effective.

Keywords: Fiscal decentralization, Regional Original Income (PAD), Fiscal Inequality, Fiscal Independence

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya dalam kerangka desentralisasi fiskal. Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus kualitatif dengan data sekunder dari laporan anggaran daerah dan dokumen resmi. Hasil penelitian menunjukkan perbedaan struktur dan kapasitas fiskal antara kedua daerah tersebut. PAD Jawa Timur didominasi oleh pajak kendaraan bermotor, sedangkan Surabaya memiliki struktur yang lebih beragam yang didukung oleh sektor jasa dan perdagangan. Surabaya menunjukkan kemandirian fiskal yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemerintah provinsi. Namun, disparitas fiskal antar daerah di Jawa Timur masih ada. Hubungan fiskal antara provinsi dan kota bersifat tidak langsung dan koordinatif, yang menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal belum sepenuhnya efektif.

Kata Kunci: Desentralisasi fiskal, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Ketimpangan Fiskal, Kemandirian Fiskal

PENDAHULUAN

Penerapan kebijakan desentralisasi digunakan untuk pendekatan pelayanan kepada masyarakat serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu merespon kebutuhan dan potensi lokal secara lebih optimal dibandingkan apabila seluruh kewenangan terpusat di pemerintah pusat. Oleh karena itu, keberhasilan desentralisasi sangat bergantung pada kapasitas pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya, termasuk pengelolaan keuangan daerah.

Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan desentralisasi adalah desentralisasi fiskal, yaitu pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengelola pendapatan dan belanja daerah. Desentralisasi fiskal memberikan ruang bagi daerah untuk menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta menerima dana transfer dari pemerintah pusat guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Melalui mekanisme ini, diharapkan tercipta kemandirian fiskal daerah serta berkurangnya ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan. Ketimpangan kapasitas fiskal antar daerah, dominasi dana transfer dalam struktur pendapatan daerah, serta perbedaan kemampuan daerah dalam mengoptimalkan PAD menjadi persoalan yang belum sepenuhnya terselesaikan. Kondisi tersebut menimbulkan dinamika hubungan keuangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Dengan demikian dalam konteks hubungan antar tingkat pemerintahan daerah, hubungan fiskal antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota menjadi aspek yang penting untuk dikaji. Pemerintah provinsi memiliki peran strategis sebagai koordinator dan penghubung antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota, termasuk dalam pengelolaan pendapatan dan distribusi sumber-sumber keuangan daerah. Hubungan ini tidak hanya mencerminkan pembagian kewenangan, tetapi juga menunjukkan sejauh mana prinsip keadilan dan efisiensi fiskal diterapkan dalam kerangka desentralisasi.

Perbedaan struktur pendapatan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kota/kabupaten merupakan hal yang tidak terelakkan. Pemerintah provinsi pada umumnya memiliki sumber pendapatan yang lebih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat dan bagi hasil pajak provinsi, sementara pemerintah kota/kabupaten cenderung memiliki peluang yang lebih besar dalam mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), khususnya yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Perbedaan struktur pendapatan tersebut mencerminkan variasi kewenangan fiskal, kapasitas ekonomi, serta karakteristik wilayah masing-masing daerah. Kota-kota besar dengan tingkat aktivitas ekonomi yang tinggi umumnya memiliki kapasitas fiskal yang lebih kuat dibandingkan daerah lainnya. Kondisi ini berdampak pada kemampuan pemerintah kota dalam membiayai pembangunan dan pelayanan publik secara mandiri, serta memengaruhi pola hubungan keuangan dengan pemerintah provinsi.

Dengan demikian, Kota Surabaya memiliki posisi yang sangat strategis dalam struktur ekonomi dan fiskal Provinsi Jawa Timur. Sebagai ibu kota provinsi sekaligus kota metropolitan terbesar di Jawa Timur, Surabaya berperan sebagai

pusat perdagangan, jasa, industri, dan keuangan regional. Tingginya aktivitas ekonomi di Kota Surabaya menjadikan kota ini sebagai salah satu daerah dengan kontribusi PAD terbesar di Indonesia, khususnya dari sektor pajak daerah seperti pajak hotel, restoran, hiburan, reklame, dan pajak penerangan jalan.

Kapasitas fiskal Kota Surabaya yang relatif kuat dibandingkan kabupaten/kota lain di Jawa Timur menimbulkan dinamika tersendiri dalam hubungan pendapatan antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya. Di satu sisi, pemerintah provinsi memiliki kewenangan dalam pengelolaan pajak provinsi dan dana perimbangan, serta berperan sebagai koordinator pembangunan wilayah. Di sisi lain, Pemerintah Kota Surabaya memiliki tingkat kemandirian fiskal yang tinggi, sehingga ketergantungan terhadap dana transfer relatif lebih rendah dibandingkan daerah lainnya.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Metode kualitatif digunakan untuk memahami secara mendalam fenomena hubungan pendapatan daerah antara pemerintah provinsi dan pemerintah kota dalam latar belakang desentralisasi fiskal. Pendekatan studi kasus dipilih karena penelitian ini berfokus pada satu titik masalah yaitu hubungan pendapatan asli daerah provinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya, sehingga memungkinkan analisis yang lebih mendalam terhadap dinamika fiskal antar tingkat pemerintahan daerah.

Jenis penelitian ini juga bersifat deskriptif-analisis, yaitu menggambarkan kondisi dan struktur pendapatan daerah yang dimiliki oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kota, kemudian menganalisis hubungan serta perbedaannya dalam kerangka kebijakan desentralisasi fiskal. Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber seperti laporan keuangan pemerintah daerah, data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dokumen resmi pemerintah, peraturan perundang-undangan, serta publikasi ilmiah yang relevan dengan topik penelitian.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi literatur, yaitu dengan menelaah berbagai dokumen, laporan keuangan daerah, serta literatur yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal dan hubungan keuangan antar pemerintah daerah. Selanjutnya, data dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan menjelaskan data yang diperoleh untuk menjelaskan hubungan pendapatan daerah antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya serta mengevaluasi dinamika yang terjadi dalam kerangka otonomi daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator penting dalam menilai kemampuan fiskal suatu daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan secara mandiri. Struktur PAD pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya menunjukkan karakteristik yang berbeda, baik dari segi sumber maupun kontribusinya terhadap total pendapatan daerah.

Berdasarkan data APBD tahun 2022 dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), secara agregat Provinsi Jawa Timur memiliki realisasi PAD sebesar sekitar Rp43,47 triliun, dengan kontribusi terbesar berasal dari pajak daerah yang mencapai sekitar Rp28,99 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa PAD di tingkat provinsi sangat didominasi oleh pajak daerah, khususnya pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, serta pajak bahan bakar kendaraan bermotor. Struktur ini mencerminkan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Timur memiliki basis pendapatan yang relatif stabil, namun cenderung bergantung pada sektor tertentu.

Sementara itu, pada tingkat kota, khususnya Kota Surabaya, struktur PAD menunjukkan karakter yang lebih beragam. Berdasarkan data DJPK tahun 2022, realisasi PAD Kota Surabaya mencapai sekitar Rp5,31 triliun dari total pendapatan daerah sebesar Rp8,79 triliun. Dari jumlah tersebut, kontribusi terbesar juga berasal dari pajak daerah sebesar Rp4,15 triliun. Pajak daerah di Kota Surabaya bersumber dari berbagai sektor, seperti pajak hotel, restoran, hiburan, reklame, dan pajak penerangan jalan, yang mencerminkan tingginya aktivitas ekonomi perkotaan.

Jika dibandingkan, kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah di Kota Surabaya tergolong tinggi (lebih dari 60%), yang menunjukkan tingkat kemandirian fiskal yang kuat. Sebaliknya, pada tingkat provinsi, meskipun nilai PAD besar secara nominal, ketergantungan terhadap dana transfer pusat masih cukup signifikan dalam struktur pendapatan daerah.

Perbedaan struktur ini menunjukkan bahwa Kota Surabaya memiliki fleksibilitas yang lebih tinggi dalam mengoptimalkan PAD dibandingkan dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Hal ini disebabkan oleh basis ekonomi kota yang lebih dinamis dan berorientasi pada sektor jasa dan perdagangan. Sementara itu, struktur PAD provinsi cenderung lebih terbatas pada jenis pajak tertentu yang telah ditentukan secara regulatif.

Dengan demikian, perbedaan struktur PAD antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya mencerminkan adanya variasi kapasitas fiskal dan karakteristik ekonomi daerah. Kota Surabaya sebagai kota metropolitan memiliki kemampuan yang lebih besar dalam menggali sumber PAD secara beragam, sedangkan pemerintah provinsi memiliki peran yang lebih terbatas namun stabil dalam pengelolaan sumber pendapatan tertentu.

Analisis Kapasitas dan Kemandirian Fiskal

Kapasitas fiskal daerah dapat dilihat dari kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pengeluarannya melalui PAD tanpa bergantung secara signifikan pada dana transfer dari pemerintah pusat.

Berdasarkan data APBD, Kota Surabaya menunjukkan tingkat kemandirian fiskal yang relatif tinggi. Hal ini ditunjukkan oleh besarnya kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah yang mencapai lebih dari 50%. Kondisi ini mengindikasikan bahwa Kota Surabaya memiliki kemampuan yang cukup kuat dalam membiayai pembangunan daerah secara mandiri.

Sebaliknya, Pemerintah Provinsi Jawa Timur masih menunjukkan ketergantungan yang cukup besar terhadap dana transfer dari pemerintah pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Kontribusi PAD terhadap total pendapatan provinsi relatif lebih rendah dibandingkan Kota

Surabaya, yaitu sekitar 60% atau sekitar Rp. 4,79 Triliun dari total pendapatan Rp.8,01 Triliun.

Perbedaan ini menunjukkan adanya kesenjangan kapasitas fiskal antara pemerintah provinsi dan pemerintah kota, di mana Kota Surabaya memiliki posisi yang lebih mandiri dalam pengelolaan keuangan daerah.

Analisis Hubungan Pendapatan antara Provinsi dan kota

Hubungan fiskal antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya dalam konteks PAD tidak bersifat langsung, melainkan lebih bersifat koordinatif dan struktural.

Pemerintah provinsi memiliki kewenangan dalam pengelolaan pajak provinsi serta berperan dalam mendistribusikan dana bagi hasil kepada kabupaten/kota, termasuk Kota Surabaya. Namun, dalam praktiknya, kontribusi PAD Kota Surabaya tidak secara langsung menjadi bagian dari PAD provinsi, melainkan tetap menjadi kewenangan pemerintah kota.

Meskipun demikian, tingginya aktivitas ekonomi di Kota Surabaya secara tidak langsung memberikan dampak positif terhadap pendapatan provinsi, terutama melalui sektor pajak kendaraan dan aktivitas ekonomi regional.

Dengan demikian, hubungan pendapatan antara kedua tingkat pemerintahan ini lebih mencerminkan hubungan fungsional dalam sistem desentralisasi fiskal, di mana masing-masing memiliki kewenangan dan sumber pendapatan yang berbeda namun saling melengkapi

Implikasi terhadap Desentralisasi Fiskal

Hasil analisis menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal di Jawa Timur telah memberikan ruang bagi daerah untuk mengembangkan kapasitas fiskalnya, terutama bagi daerah dengan potensi ekonomi tinggi seperti Kota Surabaya.

Namun, di sisi lain, masih terdapat ketimpangan kapasitas fiskal antar daerah yang cukup signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal belum sepenuhnya efektif dalam menciptakan pemerataan.

Pemerintah provinsi memiliki peran strategis dalam mengurangi ketimpangan tersebut melalui fungsi koordinasi dan distribusi sumber daya keuangan. Selain itu, diperlukan kebijakan yang mendorong optimalisasi PAD di daerah yang masih memiliki kapasitas fiskal rendah.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan dalam struktur dan kapasitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya. Pemerintah Provinsi Jawa Timur memiliki PAD yang besar secara nominal, namun cenderung bergantung pada jenis pajak tertentu yang bersifat terbatas. Sementara itu, Kota Surabaya memiliki struktur PAD yang lebih beragam dan didukung oleh tingginya aktivitas ekonomi, sehingga mampu menghasilkan kontribusi PAD yang besar terhadap total pendapatan daerah.

Dari segi kemandirian fiskal, Kota Surabaya menunjukkan tingkat yang lebih tinggi dibandingkan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Hal ini terlihat dari besarnya kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah Kota Surabaya, yang mencerminkan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan secara

mandiri. Sebaliknya, pemerintah provinsi masih menunjukkan ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat.

Selain itu, penelitian ini juga mengungkap adanya ketimpangan fiskal antar daerah di Provinsi Jawa Timur. Kota Surabaya sebagai daerah dengan kapasitas ekonomi tinggi memiliki keunggulan dalam pengelolaan PAD dibandingkan daerah lainnya yang masih memiliki keterbatasan sumber daya ekonomi.

Hubungan fiskal antara pemerintah provinsi dan pemerintah kota dalam konteks PAD bersifat tidak langsung dan lebih menekankan pada fungsi koordinasi. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun desentralisasi fiskal telah memberikan kewenangan kepada daerah, pelaksanaannya belum sepenuhnya merata dalam menciptakan kemandirian fiskal di seluruh daerah.

Oleh karena itu, diperlukan kebijakan yang lebih efektif dalam meningkatkan kapasitas fiskal daerah, mengurangi ketimpangan antar wilayah, serta memperkuat peran pemerintah provinsi dalam mendukung pemerataan pembangunan dan optimalisasi desentralisasi fiskal.

DAFTAR PUSTAKA

- Fitria, nur. 2022. Analisis Kontribusi Pungutan Pajak Bumi dan Bangunan Guna Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kota Surabaya. Universitas Wijaya Kusuma. <https://doi.org/10.38156/akuntansi.v3i1.140>.
- Putri,S.&Hanifah,N. 2024. Analisis Rasio Efektivitas PAD, Efisiensi PAD dan Kemandirian Kota Surabaya. *INDEPENDENT : Journal Of Economics*, 4(3), 98–104. <https://doi.org/10.26740/independent.v4i3.65910>.
- Supriyanto, B,S. 2024. Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Ketimpangan Antar Daerah di Indonesia. Direktorat Jenderal Perbendaharaan. <https://klc2.kemenkeu.go.id/kms/knowledge/dampak-desentralisasi-fiskal-terhadap-ketimpangan-antar-daerah-di-indonesia-0d7b95c7/detail/>.
- Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan.Kementrian Keuangan. (2022). Postur APBD Se-Prov Jawa Timur Tahun 2022. <https://djpk.kemenkeu.go.id/portal/data/apbd?tahun=2022&provinsi=13&pe>.
- Abdulaziz, S.A. 2021. ANALISIS KONTRIBUSI DAN EFEKTIVITAS PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP PENDAPATAN DAERAH KOTA SURABAYA (2021). *Jurnal Inovasi Penelitian Vol 1 No.8 (1577-1578)*. <https://doi.org/10.47492/jip.v1i8.309>.
- Rahayu, S.A&Mildawati, T. 2023. ANALISIS LAJU PERTUMBUHAN, EFEKTIVITAS, DAN KONTRIBUSI PENERIMAAN PAJAK REKLAME PADA PENDAPATAN ASLI DAERAH KOTA SURABAYA. *Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi Vol 12 No 5(2023)*. <https://jurnalmahasiswa.stiesia.ac.id/index.php/jira/article/view/522>
- Solihah. A,H&Cahyono, H. 2022. Hubungan Kausalitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil Tembakau, dan Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Jawa Timur. *INDEPENDENT, Jurnal of Economics Vol 2 No.3(2022)*. <https://doi.org/10.26740/independent.v2i3.51474>.
- Indriyani. N,D&Wahyudi. E. 2021. Pengaruh Pendapatan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Wilayah Surabaya Raya (Surabaya,Gresik,



- Sidoarjo). YOS SOEDARSO ECONOMICS JOURNAL. Vol. 3 No. 2 (2021). <https://doi.org/10.53027/yej.v3i2.265>.
- Kuswoyo. 2015. Perkembangan Keuangan Daerah Di Jawa Timur Pada Masa Desentralisasi Fiskal. Student Journal FIA UB. Vol. 3 No. 12(2015). <https://administrasipublik.studentjournal.ub.ac.id/index.php/jap/article/view/1095>.
- Nurlaila. E,S. 2022. Analisis Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur. Jurnal Ilmu Ekonomi. Vol. 6 No. 2 (2022). <https://doi.org/10.22219/jie.v6i2.20457>.