

**STRATEGI OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH UNTUK  
MENGURANGI KETERGANTUNGAN FISKAL KOTA SURABAYA  
TERHADAP DANA TRANSFER PUSAT**

Nafsah Alifatul Hasanah<sup>1\*</sup>, Galih Wahyu Pradana<sup>2</sup>, Eva Hany Fanida<sup>3</sup>  
<sup>1,2,3</sup>Universitas Negeri Surabaya, Magetan, Indonesia

**RIWAYAT ARTIKEL**

**Diterima:**  
05-06-2026

**Disetujui:**  
09-06-2026

**Dipublikasi:**  
10-06-2026

**Kata Kunci:**

*Pendapatan Asli Daerah;  
Kemandirian Fiskal;  
Desentralisasi Fiskal;  
Ketergantungan Fiskal*

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan menganalisis peran optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam mengurangi ketergantungan fiskal Kota Surabaya terhadap dana transfer pemerintah pusat. Penelitian menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif melalui studi literatur dengan memanfaatkan data sekunder yang bersumber dari Badan Pusat Statistik, regulasi pemerintah, serta berbagai literatur ilmiah yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontribusi PAD Kota Surabaya yang mencapai 60,29% dari total pendapatan daerah mencerminkan tingkat kemandirian fiskal yang relatif kuat. Dominasi pajak daerah sebagai komponen utama PAD didukung oleh tingginya aktivitas ekonomi perkotaan serta implementasi digitalisasi dalam sistem pemungutan pajak. Namun demikian, struktur PAD yang terkonsentrasi pada pajak daerah juga menunjukkan potensi kerentanan fiskal terhadap dinamika ekonomi, sehingga kemandirian fiskal tidak hanya bergantung pada besarnya PAD, tetapi juga pada keberlanjutan dan diversifikasi sumber pendapatan daerah. Penelitian ini menegaskan bahwa optimalisasi PAD merupakan instrumen strategis dalam memperkuat kemandirian fiskal daerah, tetapi memerlukan pengelolaan yang adaptif dan kontekstual agar dapat berkelanjutan.

**PENDAHULUAN**

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan otonomi daerah yang bertujuan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya keuangan serta menyelenggarakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Melalui desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal salah satunya dapat diukur melalui tingkat kemandirian fiskal daerah yang tercermin dari kemampuan daerah dalam menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Mardiasmo, 2021).

PAD memiliki peran strategis dalam mendukung keberlanjutan pembangunan daerah karena menjadi sumber pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi lokal. Semakin besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, semakin tinggi kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan secara mandiri dan semakin rendah tingkat ketergantungannya terhadap dana transfer pemerintah pusat. Sebaliknya, rendahnya kontribusi PAD menunjukkan bahwa kapasitas fiskal daerah masih terbatas sehingga pemerintah daerah cenderung bergantung pada transfer pusat untuk membiayai program pembangunan dan pelayanan publik (Mahmudi, 2021).

Fenomena ketergantungan fiskal masih menjadi tantangan bagi banyak pemerintah daerah di Indonesia. Meskipun kebijakan otonomi daerah telah berjalan lebih dari dua dekade, sebagian daerah masih menghadapi keterbatasan dalam menggali sumber pendapatan asli daerah. Kondisi tersebut menyebabkan dana transfer dari pemerintah pusat tetap menjadi komponen dominan dalam struktur pendapatan daerah. Situasi ini menunjukkan bahwa tujuan desentralisasi fiskal untuk menciptakan kemandirian keuangan daerah belum sepenuhnya tercapai secara merata. Hal ini menimbulkan pertanyaan penting: mengapa beberapa daerah mampu meningkatkan kemandirian fiskalnya, sementara daerah lain tetap bergantung pada transfer pusat?

Di tengah kondisi tersebut, Kota Surabaya menunjukkan capaian yang relatif baik dalam pengelolaan keuangan daerah. Sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, Surabaya memiliki aktivitas ekonomi yang tinggi pada sektor perdagangan, jasa, industri, dan investasi. Kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah berada pada proporsi yang lebih besar dibandingkan dana transfer pemerintah pusat. Kondisi ini menunjukkan bahwa Kota Surabaya memiliki kemampuan yang cukup baik dalam memanfaatkan potensi ekonomi lokal sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah (Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, 2024).

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa peningkatan PAD berkontribusi terhadap penguatan kapasitas fiskal daerah. Tingkat kemandirian keuangan Kota Surabaya berada pada kategori sedang hingga tinggi dengan rasio kemandirian yang menunjukkan kecenderungan positif selama periode 2019–2023. Selain itu, optimalisasi penerimaan pajak daerah memiliki kontribusi signifikan terhadap peningkatan PAD dan penguatan kemampuan fiskal pemerintah daerah. Temuan tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan PAD yang efektif menjadi faktor penting dalam meningkatkan kemandirian fiskal daerah (Faradilla & Hanifa, 2024). Namun demikian, sebagian besar penelitian masih berfokus pada hubungan kuantitatif antara PAD dan kemandirian fiskal, dan belum banyak mengkaji secara lebih mendalam bagaimana proses optimalisasi PAD tersebut berkontribusi dalam mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer pemerintah pusat.

Meskipun hubungan antara PAD dan kemandirian fiskal telah banyak dibahas dalam penelitian sebelumnya, kajian yang secara khusus menganalisis bagaimana optimalisasi PAD berperan dalam mengurangi ketergantungan fiskal terhadap dana transfer pemerintah pusat pada Kota Surabaya masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengkaji peran optimalisasi PAD sebagai strategi penguatan kemandirian fiskal daerah melalui studi pada Kota Surabaya.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam mengurangi ketergantungan fiskal Kota Surabaya terhadap dana transfer pemerintah pusat.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi literatur (literature review). Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh dari publikasi Badan Pusat Statistik (BPS), Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk), regulasi pemerintah, buku, serta artikel jurnal ilmiah yang relevan dengan topik penelitian. Sumber data dipilih berdasarkan kriteria relevansi dengan tema penelitian, kredibilitas lembaga penerbit, serta keterbaruan data dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi terhadap berbagai sumber yang membahas Pendapatan Asli Daerah, kemandirian fiskal, dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Data dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif deskriptif dengan tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Selain itu, dilakukan proses kategorisasi terhadap temuan-temuan dalam literatur untuk mengidentifikasi pola hubungan antara optimalisasi PAD dan tingkat ketergantungan fiskal daerah. Analisis ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman

yang lebih sistematis mengenai peran optimalisasi PAD dalam mengurangi ketergantungan fiskal Kota Surabaya terhadap dana transfer pemerintah pusat.

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

**Struktur Pendapatan Daerah Kota Surabaya**

Kemandirian fiskal suatu daerah dapat dilihat dari kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan melalui sumber pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri. Dalam konteks ini, Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi indikator utama untuk menilai sejauh mana pemerintah daerah mampu mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer pemerintah pusat.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kota Surabaya (2024), struktur pendapatan daerah Kota Surabaya menunjukkan bahwa PAD memiliki kontribusi yang lebih besar dibandingkan pendapatan transfer. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Kota Surabaya memiliki kapasitas fiskal yang relatif kuat dibandingkan banyak daerah lain di Indonesia yang masih bergantung pada dana transfer pemerintah pusat.

**Tabel 1. Komposisi Pendapatan Daerah Kota Surabaya Tahun 2023**

Komponen Pendapatan	Nilai (Triliun Rupiah)	Persentase
Pendapatan Asli Daerah (PAD)	5,77	60,29%
Dana Perimbangan/Transfer Pusat	2,37	24,77%
Lain-Lain Pendapatan yang Sah	1,43	14,94%
<b>Total Pendapatan Daerah</b>	<b>9,57</b>	<b>100,00%</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, Kota Surabaya Dalam Angka (2024).

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa PAD Kota Surabaya mencapai sekitar Rp5,77 triliun atau sebesar 60,29% dari total pendapatan daerah. Sementara itu, dana transfer pemerintah pusat hanya berkontribusi sebesar 24,77% atau sekitar Rp2,37 triliun. Komposisi tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar pendapatan daerah Surabaya berasal dari sumber pendapatan internal sehingga tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat relatif rendah.

Namun demikian, tingginya kontribusi PAD tersebut tidak hanya mencerminkan kemandirian fiskal, tetapi juga menunjukkan adanya ketergantungan yang cukup besar terhadap kapasitas ekonomi lokal. Ketergantungan ini berpotensi menimbulkan kerentanan fiskal apabila terjadi perlambatan ekonomi atau gangguan pada sektor-sektor utama penyumbang pendapatan daerah. Oleh karena itu, kemandirian fiskal tidak hanya diukur dari besarnya kontribusi PAD, tetapi juga dari stabilitas dan keberlanjutan sumber pendapatan tersebut dalam jangka panjang.

**Struktur Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya**

Tingginya kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah tidak terlepas dari keberhasilan Pemerintah Kota Surabaya dalam mengelola dan mengoptimalkan berbagai sumber penerimaan daerah. Komponen terbesar PAD berasal dari pajak daerah yang didukung oleh tingginya aktivitas ekonomi di sektor perdagangan, jasa, perhotelan, restoran, dan hiburan.

**Tabel 2. Komposisi Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Tahun 2023**

Komponen PAD	Nilai (Triliun Rupiah)	Persentase Terhadap PAD
Pajak Daerah	4,56	79,05%
Retribusi Daerah	0,29	5,01%
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	0,15	2,64%
Lain-Lain PAD yang Sah	0,77	13,30%
<b>Total PAD</b>	<b>5,77</b>	<b>100,00%</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, Kota Surabaya Dalam Angka (2024).

Data pada Tabel 2 menunjukkan bahwa pajak daerah memberikan kontribusi terbesar terhadap PAD dengan nilai mencapai Rp4,56 triliun atau sekitar 79,05 persen dari total PAD. Besarnya kontribusi tersebut menunjukkan bahwa aktivitas ekonomi di Kota Surabaya menjadi faktor utama yang menopang penerimaan daerah.

Namun demikian, dominasi pajak daerah dalam struktur PAD juga menunjukkan adanya ketergantungan yang tinggi terhadap sektor-sektor ekonomi tertentu, khususnya sektor jasa dan perdagangan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan risiko fiskal apabila terjadi perlambatan ekonomi pada sektor-sektor tersebut. Oleh karena itu, diperlukan upaya diversifikasi sumber PAD agar ketahanan fiskal daerah tidak hanya bergantung pada satu jenis penerimaan.

#### ***Peran Pendapatan Asli Daerah dalam Mengurangi Ketergantungan Fiskal***

PAD memiliki fungsi strategis dalam mendukung kemandirian fiskal daerah karena memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menentukan prioritas pembangunan sesuai kebutuhan lokal. Semakin tinggi kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, semakin besar fleksibilitas pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran pembangunan tanpa bergantung secara berlebihan pada kebijakan transfer pemerintah pusat.

Tingginya kontribusi PAD Kota Surabaya menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kapasitas yang baik dalam menghasilkan pendapatan dari sumber-sumber ekonomi lokal. Hal ini sejalan dengan konsep kemandirian fiskal yang menyatakan bahwa kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhan pemerintahannya melalui pendapatan sendiri merupakan indikator keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal (Mahmudi, 2021).

Keberhasilan Surabaya dalam meningkatkan PAD juga memberikan dampak positif terhadap stabilitas fiskal daerah. Ketika terjadi perubahan kebijakan transfer pemerintah pusat atau perlambatan ekonomi nasional yang memengaruhi alokasi dana transfer, pemerintah daerah tetap memiliki sumber pendapatan yang relatif kuat untuk menjaga keberlangsungan pelayanan publik dan pembangunan daerah.

Meskipun demikian, peningkatan PAD tidak secara otomatis menjamin kemandirian fiskal yang berkelanjutan apabila tidak diimbangi dengan pengelolaan yang efisien dan perencanaan fiskal yang adaptif. Dalam konteks ini, kualitas belanja daerah dan efektivitas pemanfaatan PAD juga menjadi faktor penting yang menentukan sejauh mana kemandirian fiskal dapat diwujudkan secara optimal.

#### ***Strategi Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya***

Keberhasilan Kota Surabaya dalam meningkatkan PAD tidak terlepas dari berbagai upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah. Salah satu sumber utama PAD Kota Surabaya berasal dari pajak daerah yang didukung oleh tingginya aktivitas ekonomi perkotaan. Pajak daerah menjadi kontributor terbesar terhadap PAD karena didukung oleh sektor perdagangan, jasa, industri, perhotelan, restoran, dan aktivitas usaha lainnya yang berkembang di Kota Surabaya.

Selain itu, Pemerintah Kota Surabaya juga melakukan digitalisasi pelayanan publik dan sistem perpajakan daerah untuk meningkatkan efektivitas pemungutan pajak. Pemanfaatan teknologi informasi membantu meningkatkan transparansi, kemudahan pembayaran, serta kepatuhan wajib pajak. Langkah ini tidak hanya meningkatkan penerimaan daerah, tetapi juga memperkuat tata kelola pemerintahan yang lebih efektif dan akuntabel.

Strategi lain yang berkontribusi terhadap peningkatan PAD adalah optimalisasi pengelolaan aset daerah dan pengembangan iklim investasi yang kondusif. Pertumbuhan investasi dan aktivitas ekonomi akan memperluas basis pajak daerah sehingga berdampak pada peningkatan penerimaan PAD.

Namun, strategi optimalisasi tersebut perlu diimbangi dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan pengawasan agar tidak menimbulkan beban berlebih bagi masyarakat maupun pelaku usaha. Dengan demikian, optimalisasi PAD harus dilakukan secara seimbang antara peningkatan penerimaan dan menjaga iklim ekonomi yang kondusif.

***Implikasi terhadap Kemandirian Fiskal Daerah***

Tingginya kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah menunjukkan bahwa Kota Surabaya telah berhasil membangun kapasitas fiskal yang relatif kuat. Kondisi tersebut memberikan ruang yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat tanpa ketergantungan yang berlebihan terhadap pemerintah pusat.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa optimalisasi PAD merupakan instrumen penting dalam memperkuat kemandirian fiskal daerah. Keberhasilan Kota Surabaya dapat menjadi contoh bagi pemerintah daerah lainnya dalam meningkatkan kapasitas fiskal melalui pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah yang efektif, transparan, dan berkelanjutan.

Namun demikian, keberhasilan tersebut tidak serta-merta dapat direplikasi secara langsung oleh daerah lain, mengingat adanya perbedaan kapasitas ekonomi, struktur wilayah, dan potensi sumber daya. Oleh karena itu, setiap daerah perlu mengembangkan strategi optimalisasi PAD yang kontekstual sesuai dengan karakteristik masing-masing wilayah.

**KESIMPULAN**

Penelitian ini menunjukkan bahwa optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran penting dalam mengurangi ketergantungan fiskal Kota Surabaya terhadap dana transfer pemerintah pusat. Tingginya kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah mencerminkan kapasitas fiskal yang relatif kuat, yang didukung oleh dominasi pajak daerah, digitalisasi sistem pemungutan, serta perkembangan aktivitas ekonomi perkotaan. Kondisi ini memberikan fleksibilitas bagi pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan pelayanan publik secara lebih mandiri.

Namun demikian, temuan penelitian ini juga menunjukkan bahwa kemandirian fiskal tidak hanya ditentukan oleh besarnya kontribusi PAD, tetapi juga oleh struktur dan keberlanjutan sumber pendapatan tersebut. Dominasi pajak daerah dalam PAD mengindikasikan adanya ketergantungan pada sektor ekonomi tertentu, yang berpotensi menimbulkan kerentanan fiskal apabila terjadi dinamika ekonomi yang tidak stabil. Oleh karena itu, kemandirian fiskal perlu dipahami sebagai kapasitas yang tidak hanya kuat secara kuantitatif, tetapi juga adaptif dan berkelanjutan.

Lebih lanjut, optimalisasi PAD tidak dapat dipisahkan dari kualitas tata kelola keuangan daerah. Peningkatan penerimaan daerah perlu diimbangi dengan pengelolaan yang efisien, diversifikasi sumber pendapatan, serta kebijakan yang mampu menjaga keseimbangan antara peningkatan penerimaan dan keberlanjutan aktivitas ekonomi.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa optimalisasi PAD merupakan instrumen strategis dalam memperkuat kemandirian fiskal daerah, tetapi efektivitasnya sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola struktur pendapatan secara berkelanjutan dan kontekstual. Temuan ini juga mengindikasikan bahwa keberhasilan Kota Surabaya tidak dapat direplikasi secara seragam oleh daerah lain, sehingga diperlukan pendekatan yang adaptif sesuai dengan karakteristik ekonomi dan kapasitas fiskal masing-masing daerah.

**UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Ibu Eva Hany Fanida dan juga Bapak Galih Wahyu Pradana selaku dosen pengampu mata kuliah Keuangan Publik atas bimbingan dan masukan yang diberikan selama proses penyusunan artikel ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Surabaya atas dukungan akademik yang diberikan selama proses penyusunan artikel ini.

**REFERENSI**

- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. (2024). *Kota Surabaya dalam angka 2024*. Badan Pusat Statistik Kota Surabaya.
- Dafana, E. P. R., & Sitohang, A. C. (2025). Pengaruh belanja pemerintah dan pendapatan asli daerah terhadap PDRB Kota Surabaya tahun 2014–2022. *Widya Balina*, 10(2). <https://doi.org/10.53958/wb.v10i2.855>
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2024). *Data keuangan pemerintah daerah*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Faradilla, S., & Hanifa, 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>
- Halim, A. (2020). *Manajemen keuangan sektor publik: Problematika penerimaan dan pengeluaran pemerintah*. Salemba Empat.
- Mahmudi. (2021). *Analisis laporan keuangan pemerintah daerah* (Edisi ke-5). UPP STIM YKPN.
- Mardiasmo. (2021). *Otonomi dan manajemen keuangan daerah*. Andi.
- Muttaqin, M. F. (2024). Analisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan APBD Kota Surabaya tahun 2015–2023. *Seminar Nasional Manajemen*.
- Ramadhani, A., & Prabowo, T. J. W. (2021). Analisis kontribusi pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah Kota Surabaya. *Independent: Journal of Economics*.
- Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Sekretariat Negara Republik Indonesia.