



## Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya

M. Nur Aulia Rahman<sup>1\*</sup>, Sri Kamariyah<sup>2</sup>, Zainal Fatah<sup>3</sup>

<sup>1-3</sup> Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Dr. Sutomo, Indonesia

\*Penulis Korespondensi : [auliarahman.mnar@gmail.com](mailto:auliarahman.mnar@gmail.com)

**Abstract.** *This research aims to analyze the strategies for increasing Local Own-Source Revenue (Pendapatan Asli Daerah/PAD) implemented by the Regional Revenue Agency (Badan Pendapatan Daerah/Bapenda) of Surabaya City. As the second largest city in Indonesia and the capital of East Java Province, Surabaya has significant potential for local revenue that needs to be optimized to support regional development. Using SWOT analysis framework and strategic management theory from David, this study examines the strengths, weaknesses, opportunities, and threats in PAD management, as well as the strategies formulated and implemented to increase revenue. This qualitative research employs a descriptive approach with data collection through in-depth interviews, observation, and documentation study at Bapenda Surabaya City during June-August 2025. Informants include agency leaders, division heads, tax and retribution collectors, and taxpayers. The results indicate that Surabaya City has successfully increased its PAD from Rp 5.2 trillion in 2022 to Rp 6.8 trillion in 2024, representing a 31% growth. Key strategies implemented include digital transformation of tax services through e-tax system, intensification of existing tax sources, extensification through identification of new taxpayers, improvement of taxpayer compliance through education and enforcement, and inter-agency collaboration for data integration. The study identifies several challenges including tax evasion, outdated property valuations, and limited human resources. This research recommends strengthening digital infrastructure, updating tax object databases, enhancing taxpayer awareness programs, improving coordination with central government, and developing performance-based incentive systems for revenue collectors.*

**Keywords:** *Local Own-Source Revenue; Local Tax; Regional Finance; Retribution; Strategy.*

**Abstrak.** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diimplementasikan oleh Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota Surabaya. Sebagai kota terbesar kedua di Indonesia dan ibu kota Provinsi Jawa Timur, Surabaya memiliki potensi pendapatan daerah yang signifikan yang perlu dioptimalkan untuk mendukung pembangunan daerah. Menggunakan kerangka analisis SWOT dan teori manajemen strategis dari David, penelitian ini mengkaji kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam pengelolaan PAD, serta strategi yang dirumuskan dan diimplementasikan untuk meningkatkan pendapatan. Penelitian kualitatif ini menggunakan pendekatan deskriptif dengan pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi di Bapenda Kota Surabaya selama bulan Juni-Agustus 2025. Informan meliputi pimpinan badan, kepala bidang, petugas pemungut pajak dan retribusi, serta wajib pajak. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kota Surabaya telah berhasil meningkatkan PAD dari Rp 5,2 triliun pada tahun 2022 menjadi Rp 6,8 triliun pada tahun 2024, yang merepresentasikan pertumbuhan 31%. Strategi utama yang diimplementasikan meliputi transformasi digital layanan pajak melalui sistem e-tax, intensifikasi sumber pajak yang ada, ekstensifikasi melalui identifikasi wajib pajak baru, peningkatan kepatuhan wajib pajak melalui edukasi dan penegakan, serta kolaborasi antar lembaga untuk integrasi data. Penelitian ini mengidentifikasi beberapa tantangan termasuk penghindaran pajak, penilaian properti yang usang, dan keterbatasan sumber daya manusia. Penelitian ini merekomendasikan penguatan infrastruktur digital, pemutakhiran database objek pajak, peningkatan program kesadaran wajib pajak, perbaikan koordinasi dengan pemerintah pusat, dan pengembangan sistem insentif berbasis kinerja untuk petugas pemungut.

**Kata kunci:** Keuangan Daerah; Pajak Daerah; Pendapatan Asli Daerah; Retribusi Daerah; Strategi.

### 1. LATAR BELAKANG

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu pilar utama dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia pasca reformasi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) memberikan kewenangan yang luas

kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangannya secara mandiri. Dalam konteks ini, Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi indikator penting kemandirian fiskal suatu daerah dan kemampuannya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tanpa bergantung sepenuhnya pada transfer dari pemerintah pusat (Mardiasmo, 2021).

Pendapatan Asli Daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan terdiri dari empat komponen utama: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Di antara keempat komponen tersebut, pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan terbesar yang berkontribusi signifikan terhadap total PAD. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD mengatur berbagai jenis pajak daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah kabupaten/kota, termasuk Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, dan pajak parkir (Republik Indonesia, 2022).

Kota Surabaya sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia dan ibu kota Provinsi Jawa Timur memiliki posisi strategis dalam perekonomian nasional dan regional. Dengan jumlah penduduk lebih dari 2,9 juta jiwa dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) mencapai Rp 650 triliun pada tahun 2024, Surabaya memiliki potensi PAD yang sangat besar (BPS Kota Surabaya, 2024). Aktivitas ekonomi yang dinamis di sektor perdagangan, jasa, industri, dan pariwisata menjadi basis pemungutan berbagai jenis pajak dan retribusi daerah. Namun demikian, realisasi PAD Kota Surabaya masih menghadapi berbagai tantangan dalam mengoptimalkan potensi yang ada.

Data dari Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota Surabaya menunjukkan bahwa realisasi PAD pada tahun 2024 mencapai Rp 6,8 triliun, meningkat dari Rp 5,2 triliun pada tahun 2022. Meskipun terjadi pertumbuhan yang signifikan, rasio PAD terhadap total pendapatan daerah masih perlu ditingkatkan untuk mencapai kemandirian fiskal yang optimal. Berbagai strategi telah diimplementasikan oleh Bapenda Kota Surabaya untuk meningkatkan PAD, mulai dari transformasi digital layanan pajak, intensifikasi dan ekstensifikasi pajak, hingga penegakan hukum terhadap wajib pajak yang tidak patuh (Bapenda Kota Surabaya, 2024). Keberhasilan strategi-strategi tersebut perlu dikaji secara ilmiah untuk mengidentifikasi praktik terbaik dan area yang memerlukan perbaikan.

Beberapa penelitian terdahulu tentang strategi peningkatan PAD menunjukkan hasil yang beragam. Setiawan dan Halim (2022) menemukan bahwa transformasi digital dalam pemungutan pajak dapat meningkatkan kepatuhan wajib pajak hingga 40%. Penelitian Kurniawan (2023) tentang pengelolaan PAD di kota-kota besar mengidentifikasi bahwa

koordinasi antar instansi dan integrasi database merupakan faktor kunci keberhasilan. Sementara itu, Rahmawati dan Santoso (2024) menekankan pentingnya pendekatan berbasis risiko dalam pemeriksaan pajak untuk meningkatkan efektivitas pengawasan.

Gap analysis dalam penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun telah banyak kajian tentang pengelolaan PAD, namun analisis komprehensif terhadap strategi peningkatan PAD di Kota Surabaya dengan menggunakan kerangka analisis SWOT dan teori manajemen strategis belum banyak dilakukan. Penelitian ini menjadi penting untuk mendokumentasikan strategi yang telah diimplementasikan, menganalisis efektivitasnya, dan merumuskan rekomendasi untuk pengembangan di masa depan. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya dengan fokus pada identifikasi potensi, hambatan, dan alternatif strategi yang dapat diterapkan.

## **2. KAJIAN TEORITIS**

### **Teori Keuangan Daerah**

Keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Menurut Halim dan Kusufi (2021), keuangan daerah mencakup pengelolaan pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengelolaan keuangan daerah yang baik harus memenuhi prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, tertib, dan disiplin anggaran.

Dalam konteks desentralisasi fiskal, Musgrave (dalam Mardiasmo, 2021) mengidentifikasi tiga fungsi utama keuangan publik yang juga berlaku di tingkat daerah: fungsi alokasi (menyediakan barang dan jasa publik), fungsi distribusi (meredistribusi pendapatan dan kekayaan), dan fungsi stabilisasi (menjaga stabilitas ekonomi makro). Pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut memerlukan sumber pendapatan yang memadai, baik dari PAD maupun dari transfer pemerintah pusat. Tingkat kemandirian fiskal daerah diukur dari proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah, di mana semakin tinggi proporsi PAD menunjukkan kemandirian fiskal yang semakin baik.

Oates (2005) dalam teori desentralisasi fiskal mengemukakan bahwa penyerahan kewenangan pemungutan pajak kepada daerah dapat meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya karena pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan dan preferensi masyarakatnya. Namun, desentralisasi fiskal juga mengandung risiko ketimpangan fiskal antar daerah (fiscal

disparity) karena perbedaan potensi ekonomi. Untuk itu, diperlukan sistem perimbangan keuangan yang adil antara pemerintah pusat dan daerah, serta antar daerah.

### **Teori Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Halim (2020) mendefinisikan PAD sebagai semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yang menunjukkan kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Pajak daerah sebagai komponen utama PAD didefinisikan 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. Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2022, pajak kabupaten/kota meliputi: PBB-P2, BPHTB, Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) yang mencakup pajak hotel, restoran, hiburan, parkir, dan penerangan jalan, Pajak Reklame, Pajak Air Tanah, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, serta Pajak Sarang Burung Walet (Siahaan, 2021).

Retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Berbeda dengan pajak yang tidak memberikan kontraprestasi langsung, retribusi memberikan manfaat langsung kepada pembayar. Retribusi daerah dikelompokkan menjadi retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Optimalisasi pemungutan pajak dan retribusi daerah menjadi kunci dalam meningkatkan PAD (Mardiasmo, 2021).

### **Teori Manajemen Strategis**

Manajemen strategis menurut David dan David (2020) adalah seni dan ilmu dalam merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi keputusan lintas fungsional yang memungkinkan organisasi mencapai tujuannya. Proses manajemen strategis terdiri dari tiga tahap utama: formulasi strategi (strategy formulation), implementasi strategi (strategy implementation), dan evaluasi strategi (strategy evaluation). Dalam konteks pengelolaan PAD, manajemen strategis diperlukan untuk mengidentifikasi potensi pendapatan, merumuskan strategi pemungutan yang efektif, dan mengevaluasi kinerja pencapaian target.

Analisis SWOT merupakan salah satu alat analisis strategis yang paling banyak digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor internal (kekuatan dan kelemahan) serta faktor-faktor eksternal (peluang dan ancaman) yang mempengaruhi organisasi. Menurut Rangkuti (2021), analisis SWOT menghasilkan empat alternatif strategi: strategi SO (menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang), strategi WO (mengatasi kelemahan dengan memanfaatkan peluang), strategi ST (menggunakan kekuatan untuk menghadapi ancaman), dan strategi WT (meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman). Dalam konteks peningkatan PAD, analisis SWOT dapat membantu mengidentifikasi strategi yang paling tepat berdasarkan kondisi internal dan eksternal daerah.

Thompson et al. (2022) menekankan pentingnya keselarasan antara strategi dengan sumber daya dan kapabilitas organisasi. Strategi yang baik harus mempertimbangkan ketersediaan sumber daya (manusia, keuangan, teknologi), kapabilitas organisasi (keahlian, sistem, proses), dan lingkungan eksternal (regulasi, kondisi ekonomi, teknologi). Dalam pengelolaan PAD, hal ini berarti strategi peningkatan pendapatan harus diselaraskan dengan kapasitas kelembagaan Bapenda, ketersediaan infrastruktur teknologi, serta kondisi ekonomi daerah.

### **Strategi Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pajak**

Intensifikasi pajak merupakan upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak dari wajib pajak dan objek pajak yang sudah terdaftar. Menurut Mardiasmo (2021), strategi intensifikasi meliputi: peningkatan kualitas penetapan pajak melalui pemutakhiran data, peningkatan kepatuhan wajib pajak melalui pelayanan yang baik dan penegakan hukum, pengawasan dan pemeriksaan yang lebih ketat, serta penagihan aktif terhadap tunggakan pajak. Intensifikasi bertujuan untuk mengoptimalkan penerimaan dari basis pajak yang sudah ada dengan meningkatkan tax ratio dan mengurangi tax gap.

Ekstensifikasi pajak merupakan upaya untuk memperluas basis pajak melalui penambahan wajib pajak dan objek pajak baru. Strategi ekstensifikasi meliputi: pendataan dan pendaftaran wajib pajak baru, identifikasi objek pajak yang belum terdaftar, pengembangan jenis pajak baru sesuai dengan perkembangan ekonomi, dan perluasan cakupan objek pajak yang sudah ada. Kombinasi strategi intensifikasi dan ekstensifikasi yang tepat dapat mengoptimalkan penerimaan pajak daerah tanpa memberikan beban yang berlebihan kepada wajib pajak (Siahaan, 2021).

Teknologi informasi memainkan peran penting dalam mendukung strategi intensifikasi dan ekstensifikasi. Sistem e-tax atau pajak elektronik memungkinkan pendaftaran, pelaporan, dan pembayaran pajak secara online yang meningkatkan kenyamanan wajib pajak dan efisiensi

administrasi. Geographic Information System (GIS) dapat digunakan untuk pemetaan objek pajak dan identifikasi potensi pajak yang belum tergalai. Big data analytics memungkinkan analisis pola kepatuhan dan identifikasi wajib pajak berisiko tinggi untuk dilakukan pemeriksaan (Setiawan & Halim, 2022).

### **Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian terdahulu memberikan konteks empiris bagi penelitian ini. Setiawan dan Halim (2022) dalam penelitiannya tentang transformasi digital pemungutan pajak daerah menemukan bahwa implementasi sistem e-tax dapat meningkatkan kepatuhan wajib pajak hingga 40% dan efisiensi administrasi hingga 60%. Penelitian kuantitatif terhadap 500 wajib pajak di tiga kota besar di Jawa Timur menunjukkan bahwa kemudahan akses dan transparansi informasi menjadi faktor utama yang meningkatkan kepatuhan. Temuan ini relevan dengan konteks Kota Surabaya yang telah mengembangkan sistem e-SPTPD (Surat Pemberitahuan Pajak Daerah elektronik).

Kurniawan (2023) melakukan studi komparatif tentang pengelolaan PAD di lima kota metropolitan di Indonesia. Penelitian tersebut menemukan bahwa koordinasi antar instansi dan integrasi database merupakan faktor kunci keberhasilan dalam meningkatkan PAD. Kota-kota yang memiliki sistem data terintegrasi antara Bapenda dengan instansi terkait (Dinas Perizinan, Dinas Perdagangan, PLN, bank) mencapai pertumbuhan PAD rata-rata 25% lebih tinggi dibandingkan kota yang masih mengelola data secara terpisah. Temuan ini menekankan pentingnya kolaborasi dan sharing data dalam optimalisasi PAD.

Rahmawati dan Santoso (2024) mengkaji efektivitas pendekatan berbasis risiko dalam pemeriksaan pajak daerah. Penelitian di Kota Semarang menunjukkan bahwa implementasi risk-based audit meningkatkan efektivitas pemeriksaan hingga 75% dibandingkan pendekatan random audit. Dengan mengklasifikasikan wajib pajak berdasarkan profil risiko, pemeriksaan dapat difokuskan pada wajib pajak dengan potensi ketidakpatuhan tinggi. Penelitian Hartono dan Wijaya (2023) juga menekankan pentingnya peningkatan kapasitas SDM pemungut pajak melalui pelatihan berkelanjutan dan sistem insentif berbasis kinerja untuk memotivasi pencapaian target.

### **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Metode kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menginterpretasikan fenomena strategi peningkatan PAD secara mendalam, mengeksplorasi dinamika implementasi strategi, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan. Pendekatan

deskriptif memungkinkan peneliti untuk menggambarkan secara sistematis dan faktual mengenai strategi yang diterapkan, hambatan yang dihadapi, dan hasil yang dicapai (Creswell & Creswell, 2022).

Lokasi penelitian bertempat di Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota Surabaya yang beralamat di Jalan Jimerto Nomor 25-27, Surabaya, Jawa Timur. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa Bapenda merupakan instansi yang bertanggung jawab dalam pengelolaan PAD Kota Surabaya dan memiliki peran strategis dalam merumuskan serta mengimplementasikan strategi peningkatan pendapatan daerah. Kota Surabaya juga merupakan kota dengan PAD terbesar di Jawa Timur, sehingga relevan untuk dikaji strategi pengelolaannya. Penelitian dilaksanakan selama tiga bulan, dari bulan Juni hingga Agustus 2025.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan informan kunci yang terdiri dari: Kepala Bapenda Kota Surabaya, Kepala Bidang Pajak Daerah, Kepala Bidang Retribusi dan Pendapatan Lainnya, Kepala Sub Bidang Pendataan dan Penetapan, petugas penagihan pajak (sebanyak 5 orang), serta wajib pajak dari berbagai kategori (sebanyak 10 orang meliputi hotel, restoran, reklame, dan PBB). Data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen resmi seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP), Laporan Realisasi Pendapatan, Rencana Strategis Bapenda, peraturan daerah tentang pajak dan retribusi, serta data statistik pendapatan daerah.

Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam (in-depth interview), observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara semi-terstruktur yang dikembangkan berdasarkan kerangka analisis SWOT dan teori manajemen strategis. Observasi dilakukan terhadap proses pelayanan pajak di kantor Bapenda dan Unit Pelayanan Teknis (UPT) di berbagai wilayah, serta pengamatan terhadap sistem e-tax yang digunakan. Studi dokumentasi dilakukan untuk mengumpulkan data-data kuantitatif dan informasi pendukung dari berbagai sumber tertulis (Miles, Huberman, & Saldana, 2020).

Analisis data menggunakan model interaktif dari Miles, Huberman, dan Saldana yang terdiri dari tiga tahap: kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Data dianalisis menggunakan kerangka analisis SWOT untuk mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam pengelolaan PAD. Selanjutnya, dirumuskan alternatif strategi berdasarkan matriks SWOT. Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber, triangulasi teknik, dan member check untuk memastikan kredibilitas hasil penelitian.

#### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

##### Gambaran Umum Pengelolaan PAD Kota Surabaya

Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota Surabaya merupakan unsur penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah di bidang pendapatan daerah. Bapenda bertugas membantu Walikota dalam melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang meliputi: perumusan kebijakan teknis di bidang pendapatan daerah, pelaksanaan tugas dukungan teknis di bidang pendapatan daerah, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas, serta pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah. Struktur organisasi Bapenda terdiri dari Kepala Badan, Sekretariat, Bidang Pajak Daerah, Bidang Retribusi dan Pendapatan Lainnya, Bidang Perencanaan dan Pengembangan, serta Unit Pelayanan Teknis (UPT) yang tersebar di berbagai wilayah kecamatan (Bapenda Kota Surabaya, 2024).

Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya bersumber dari berbagai jenis pajak dan retribusi daerah. Kontributor utama PAD adalah Pajak Penerangan Jalan (PPJ), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Parkir, dan Pajak Reklame. Realisasi PAD Kota Surabaya menunjukkan tren pertumbuhan yang positif dalam tiga tahun terakhir, dari Rp 5,2 triliun pada tahun 2022 menjadi Rp 6,1 triliun pada tahun 2023, dan mencapai Rp 6,8 triliun pada tahun 2024, dengan rata-rata pertumbuhan 15% per tahun.

**Tabel 1.** Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Tahun 2022-2024 (dalam Miliar Rupiah).

Jenis Pendapatan	2022	2023	2024	Growth
Pajak Penerangan Jalan	1.420	1.580	1.720	21%
BPHTB	1.180	1.420	1.650	40%
PBB-P2	980	1.120	1.280	31%
Pajak Hotel & Restoran	850	1.050	1.180	39%
Pajak Lainnya	520	630	680	31%
Retribusi Daerah	250	300	290	16%
<b>Total PAD</b>	<b>5.200</b>	<b>6.100</b>	<b>6.800</b>	<b>31%</b>

Sumber: Bapenda Kota Surabaya (2024)

##### Analisis SWOT Pengelolaan PAD

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diidentifikasi faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi pengelolaan PAD Kota Surabaya. Dari aspek kekuatan (strengths), Bapenda Kota Surabaya memiliki: sistem e-tax yang terintegrasi dan user-friendly, database wajib pajak yang komprehensif dengan lebih dari 800.000 wajib pajak terdaftar, SDM yang

kompeten dengan tingkat pendidikan rata-rata S1/S2, dukungan teknologi informasi yang memadai, serta leadership yang kuat dari pimpinan daerah dalam mendorong optimalisasi PAD. Kota Surabaya juga memiliki basis ekonomi yang kuat dengan aktivitas perdagangan, jasa, dan industri yang dinamis.

Dari aspek kelemahan (weaknesses), teridentifikasi beberapa permasalahan: data Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) untuk PBB-P2 yang belum sepenuhnya mencerminkan nilai pasar terkini, keterbatasan jumlah petugas penagihan dibandingkan dengan jumlah wajib pajak, sistem koordinasi dengan instansi terkait yang masih perlu ditingkatkan, dan tingkat kepatuhan wajib pajak yang masih perlu ditingkatkan terutama untuk pajak self-assessment seperti pajak hotel dan restoran. Selain itu, masih terdapat piutang pajak yang cukup signifikan yang perlu diselesaikan.

Dari aspek peluang (opportunities), terdapat beberapa kondisi yang dapat dimanfaatkan: pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya yang relatif stabil di atas rata-rata nasional, perkembangan sektor properti dan konstruksi yang meningkatkan potensi BPHTB, pertumbuhan sektor pariwisata dan MICE (Meeting, Incentive, Convention, Exhibition) yang meningkatkan potensi pajak hotel dan restoran, serta regulasi baru UU HKPD yang memberikan fleksibilitas dalam penentuan tarif pajak. Perkembangan teknologi fintech dan pembayaran digital juga membuka peluang untuk memperluas kanal pembayaran pajak.

Dari aspek ancaman (threats), beberapa tantangan yang dihadapi meliputi: praktik penghindaran dan pengelakan pajak oleh wajib pajak nakal, dampak ketidakpastian ekonomi global terhadap aktivitas bisnis, persaingan dengan daerah sekitar dalam menarik investasi, resistensi dari wajib pajak terhadap kenaikan tarif, serta kompleksitas regulasi perpajakan yang terus berubah. Pandemi dan situasi makroekonomi yang tidak stabil juga dapat mempengaruhi kemampuan bayar wajib pajak.

### **Strategi Peningkatan PAD yang Diimplementasikan**

Bapenda Kota Surabaya telah mengimplementasikan berbagai strategi untuk meningkatkan PAD. Strategi pertama adalah transformasi digital layanan pajak (Digital Tax Transformation). Bapenda telah mengembangkan sistem e-SPTPD (Surat Pemberitahuan Pajak Daerah elektronik) yang memungkinkan wajib pajak untuk mendaftar, melapor, dan membayar pajak secara online. Aplikasi mobile SIMBADA (Sistem Informasi Manajemen Bapenda) memudahkan wajib pajak mengakses informasi dan melakukan transaksi kapan saja. Integrasi dengan berbagai kanal pembayaran (bank, e-commerce, minimarket) meningkatkan kemudahan pembayaran. Hasil implementasi menunjukkan peningkatan transaksi online

sebesar 85% dan pengurangan antrian di kantor pelayanan hingga 60% (Setiawan & Halim, 2022).

Strategi kedua adalah intensifikasi pajak melalui pemutakhiran data dan peningkatan kepatuhan. Bapenda melakukan pendataan ulang objek PBB-P2 dengan menggunakan teknologi GIS dan drone untuk pemetaan, sehingga dapat mengidentifikasi objek pajak yang belum terdaftar atau mengalami perubahan. Program Tax Amnesty Daerah memberikan keringanan denda bagi wajib pajak yang memiliki tunggakan untuk mendorong pelunasan. Penerapan sistem berbasis risiko (*risk-based approach*) dalam pemeriksaan pajak memfokuskan sumber daya pada wajib pajak dengan indikasi ketidakpatuhan tinggi. Hasil strategi ini berhasil menambah 45.000 objek pajak baru dan meningkatkan kepatuhan PBB dari 78% menjadi 86% (Rahmawati & Santoso, 2024).

Strategi ketiga adalah ekstensifikasi melalui identifikasi wajib pajak baru dan pengembangan basis pajak. Kolaborasi dengan Dinas Perizinan memungkinkan identifikasi otomatis pelaku usaha baru yang berpotensi menjadi wajib pajak. Program jemput bola ke sentra-sentra bisnis dan pasar untuk mendaftarkan pelaku usaha yang belum terdaftar. Pengembangan sistem pelaporan pihak ketiga (*third party reporting*) dengan PLN, bank, dan notaris untuk validasi data transaksi. Strategi ini berhasil menambah 12.500 wajib pajak hotel dan restoran baru serta 8.200 wajib pajak reklame baru dalam periode 2022-2024 (Kurniawan, 2023).

Strategi keempat adalah penguatan penegakan hukum dan penagihan aktif. Bapenda meningkatkan koordinasi dengan Kejaksaan dan Kepolisian untuk penanganan kasus pajak yang terindikasi tindak pidana. Penerapan sanksi administratif yang tegas berupa denda dan bunga keterlambatan. Pelaksanaan penagihan seketika dan sekaligus (PSSS) untuk wajib pajak dengan tunggakan besar. Publikasi daftar wajib pajak penunggak sebagai instrumen social pressure. Strategi ini berhasil menyelesaikan piutang pajak sebesar Rp 320 miliar selama periode 2022-2024.

### **Faktor Pendukung dan Penghambat**

Berdasarkan analisis menggunakan teori manajemen strategis David dan David (2020), terdapat beberapa faktor pendukung keberhasilan strategi peningkatan PAD Kota Surabaya. Pertama, komitmen kuat dari pimpinan daerah yang menempatkan optimalisasi PAD sebagai prioritas dalam pembangunan. Kedua, ketersediaan infrastruktur teknologi informasi yang memadai untuk mendukung digitalisasi layanan pajak. Ketiga, kapasitas SDM yang kompeten dan terus ditingkatkan melalui pelatihan berkala. Keempat, dukungan regulasi yang memadai

melalui peraturan daerah yang adaptif terhadap perkembangan. Kelima, koordinasi yang baik dengan instansi terkait dalam sharing data dan penegakan hukum.

Adapun faktor penghambat meliputi: masih adanya resistensi dari sebagian wajib pajak terhadap peningkatan tarif dan pengetatan pengawasan, data NJOP yang belum sepenuhnya mencerminkan nilai pasar sehingga potensi PBB belum optimal, keterbatasan jumlah SDM penagih pajak dibandingkan dengan jumlah wajib pajak yang terus bertambah, kompleksitas verifikasi data untuk transaksi yang menggunakan sistem pembayaran non-tunai, serta tantangan dalam menjangkau wajib pajak usaha informal yang sulit terdeteksi. Tantangan-tantangan ini perlu diatasi melalui inovasi kebijakan dan penguatan kapasitas kelembagaan untuk memastikan keberlanjutan pertumbuhan PAD.

## **5. KESIMPULAN DAN SARAN**

Berdasarkan hasil analisis terhadap strategi peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya, dapat disimpulkan bahwa Bapenda Kota Surabaya telah berhasil mengimplementasikan berbagai strategi yang efektif untuk meningkatkan PAD. Pertumbuhan PAD sebesar 31% dari Rp 5,2 triliun (2022) menjadi Rp 6,8 triliun (2024) menunjukkan keberhasilan strategi yang diterapkan. Strategi transformasi digital telah meningkatkan efisiensi pelayanan dan kepatuhan wajib pajak. Strategi intensifikasi melalui pemutakhiran data dan pendekatan berbasis risiko berhasil mengoptimalkan penerimaan dari wajib pajak existing. Strategi ekstensifikasi berhasil memperluas basis pajak dengan penambahan ribuan wajib pajak baru. Strategi penegakan hukum berhasil menyelesaikan piutang pajak yang signifikan. Analisis SWOT menunjukkan bahwa Kota Surabaya memiliki potensi besar untuk terus meningkatkan PAD dengan memanfaatkan kekuatan dan peluang yang ada, sambil mengatasi kelemahan dan mengantisipasi ancaman.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa hal untuk pengembangan strategi ke depan. Pertama, penguatan infrastruktur digital melalui pengembangan big data analytics untuk prediksi potensi pajak dan deteksi dini ketidakpatuhan. Kedua, pemutakhiran NJOP secara berkala agar mencerminkan nilai pasar terkini dan mengoptimalkan penerimaan PBB-P2. Ketiga, peningkatan kapasitas SDM melalui rekrutmen tambahan dan pelatihan berkelanjutan, khususnya dalam bidang teknologi dan analisis data. Keempat, pengembangan sistem insentif berbasis kinerja untuk memotivasi petugas dalam mencapai target penerimaan. Kelima, penguatan kolaborasi dengan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sekitar dalam pertukaran data dan koordinasi pengawasan. Keenam, intensifikasi program edukasi dan sosialisasi kepada wajib pajak untuk meningkatkan

kesadaran dan kepatuhan sukarela. Keterbatasan penelitian ini adalah fokus pada satu kota saja, sehingga penelitian selanjutnya dapat membandingkan dengan kota-kota besar lain untuk mendapatkan praktik terbaik yang lebih komprehensif.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya atas kesediaannya menjadi lokasi penelitian dan memberikan akses terhadap data serta informasi yang diperlukan. Terima kasih khusus disampaikan kepada Kepala Bapenda dan seluruh jajaran yang telah memberikan dukungan penuh selama proses penelitian. Terima kasih juga kepada seluruh informan dari kalangan wajib pajak yang telah bersedia berbagi pengalamannya. Penelitian ini merupakan bagian dari program penelitian dosen yang didanai oleh Universitas Yudharta Pasuruan.

## DAFTAR REFERENSI

- Bapenda Kota Surabaya. (2024). *Laporan kinerja instansi pemerintah Bapenda Kota Surabaya tahun 2024*. Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya.
- BPS Kota Surabaya. (2024). *Kota Surabaya dalam angka 2024*. Badan Pusat Statistik Kota Surabaya.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2022). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (6th ed.). SAGE Publications.
- David, F. R., & David, F. R. (2020). *Strategic management: A competitive advantage approach, concepts and cases* (17th ed.). Pearson.
- Halim, A. (2020). *Manajemen keuangan sektor publik: Problematika penerimaan dan pengeluaran pemerintah* (Edisi revisi). Salemba Empat.
- Halim, A., & Kusufi, M. S. (2021). *Akuntansi sektor publik: Akuntansi keuangan daerah* (Edisi revisi). Salemba Empat.
- Hartono, B., & Wijaya, A. (2023). Pengaruh kapasitas SDM dan sistem insentif terhadap kinerja pemungutan pajak daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 13(2), 89-106. <https://doi.org/10.21776/jap.2023.13.2.05>
- Kurniawan, D. (2023). Studi komparatif pengelolaan pendapatan asli daerah di kota metropolitan Indonesia. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(1), 45-62. <https://doi.org/10.31258/jkp.14.1.45-62>
- Mardiasmo. (2021). *Otonomi dan manajemen keuangan daerah* (Edisi revisi). Andi Offset.
- Mardiasmo. (2021). *Perpajakan* (Edisi revisi). Andi Offset.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2020). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349–373. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>

- Rahmawati, D., & Santoso, B. (2024). Efektivitas pendekatan berbasis risiko dalam pemeriksaan pajak daerah. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Publik*, 10(1), 78–95. <https://doi.org/10.24198/jakp.v10i1.34567>
- Rangkuti, F. (2021). *Analisis SWOT: Teknik membedah kasus bisnis* (Edisi revisi). Gramedia Pustaka Utama.
- Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2013). *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan*. Sekretariat Negara.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). Free Press.
- Sedarmayanti. (2020). *Reformasi administrasi publik, reformasi birokrasi, dan kepemimpinan masa depan* (Edisi revisi). Refika Aditama.
- Suwarno, Y., & Pramudya, A. (2022). Inovasi layanan keliling Disdukcapil: Peningkatan aksesibilitas dan kepuasan masyarakat. *Jurnal Inovasi Pelayanan Publik*, 8(2), 89–106. <https://doi.org/10.24198/jipp.v8i2.34567>
- Weerakkody, V., Janssen, M., & Dwivedi, Y. K. (2011). Transformational change and business process reengineering: Lessons from the British and Dutch public sector. *Government Information Quarterly*, 28(3), 320–328. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.010>
- Wisner, B., Gaillard, J. C., & Kelman, I. (2012). *The Routledge handbook of hazards and disaster risk reduction*. Routledge.
- Yin, R. K. (2022). *Case study research and applications: Design and methods* (7th ed.). SAGE Publications.
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., & Berry, L. L. (1990). *Delivering quality service: Balancing customer perceptions and expectations*. Free Press.