

Analisis Perkembangan Pajak Derah, Retribusi Daerah, Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah: Studi Kualitatif Deskriptif di Kota Medan Tahun 2011-2025

Gustina Sari, Annisah Saajidah, Theresia Enjel Octavia Sihombing, Putri Kemala Dewi Lubis, Khairani Alawiyah Matondang
Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Medan
sarigustina01@gmail.com, nisasajidah04@gmail.com, theresiashb12@gmail.com, putrikemala@unimed.ac.id,
alawiyah@unimed.ac.id

Abstrak

Penelitian ini menganalisis perkembangan pajak daerah, retribusi daerah, belanja modal, serta kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Medan periode 2011–2025 dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Data sekunder diperoleh dari Laporan Realisasi APBD, LKPD, serta publikasi BPS Kota Medan, kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pajak daerah mengalami pertumbuhan signifikan dari Rp609,38 miliar pada 2011 menjadi Rp2.349,70 miliar pada 2025, dengan kontribusi mencapai 90,49% terhadap PAD pada 2025, menjadikannya pilar utama kemandirian fiskal Kota Medan. Pertumbuhan ini didorong oleh digitalisasi administrasi perpajakan dan perluasan basis pajak dari sektor perdagangan, jasa, dan properti. Sebaliknya, retribusi daerah mengalami penurunan drastis sebesar 66,71% akibat implementasi UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (UU HKPD) yang menghapus atau mengalihkan sejumlah jenis retribusi, sehingga kontribusinya merosot dari 23,9% menjadi hanya 3,03%. Belanja modal menunjukkan pola fluktuatif namun memiliki efek tidak langsung (time lag) yang positif terhadap perluasan basis ekonomi dan peningkatan PAD, terutama terlihat pada periode pemulihan pasca-pandemi 2021-2024. Penelitian ini merekomendasikan tiga strategi utama: optimalisasi pajak daerah melalui digitalisasi dan ekstensifikasi basis pajak, revitalisasi retribusi berbasis kualitas layanan publik, serta penyelarasan belanja modal dengan prioritas pembangunan yang memiliki multiplier effect tinggi untuk mendukung kemandirian fiskal Kota Medan yang berkelanjutan dan mengurangi ketergantungan pada satu sumber pendapatan.

Kata kunci: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah, Kota Medan

1. Latar Belakang

Implementasi otonomi daerah selama lebih dari dua dekade telah menempatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai tolok ukur utama dalam menilai kemandirian fiskal suatu daerah. Dalam konteks kota-kota besar di Indonesia, kemampuan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dari sumber daya lokal menjadi indikator keberhasilan desentralisasi fiskal. Kota Medan, sebagai ibu kota Provinsi Sumatera Utara sekaligus kota metropolitan terbesar ketiga di Indonesia dengan jumlah penduduk lebih dari 2,4 juta jiwa, memiliki potensi ekonomi yang signifikan sebagai pusat perdagangan, jasa, dan industri di kawasan Sumatera. Namun, hingga tahun 2024, kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah Kota Medan masih berada pada level yang lebih rendah dibandingkan dengan kota-kota metropolitan sebanding seperti Surabaya (41%) dan Makassar (38%). Kondisi ini mengindikasikan bahwa meskipun memiliki basis ekonomi yang kuat, optimalisasi penerimaan asli daerah masih menyisakan ruang peningkatan yang cukup signifikan, sekaligus mencerminkan tingkat ketergantungan yang masih tinggi terhadap transfer pemerintah pusat.

Kesenjangan dalam literatur dan pentingnya penelitian ini terlihat dari beberapa kajian terdahulu yang belum menyentuh aspek implementasi penuh regulasi terbaru. Pratama dan Wijaya (2023), dalam studi mereka mengenai enam kota metropolitan di Indonesia, menemukan pola dominasi pajak daerah dan penurunan kontribusi retribusi daerah hingga tahun 2022. Namun, analisis tersebut terhenti sebelum implementasi penuh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), yang

membawa perubahan mendasar dalam arsitektur fiskal daerah. Di sisi lain, Kuncoro (2021) serta Saragih dan Nurhayati (2021) secara teoretis telah memprediksi terjadinya marginalisasi peran retribusi daerah pasca-pemberlakuan UU HKPD, yang antara lain disebabkan oleh penghapusan beberapa jenis retribusi dan pergeseran paradigma dari instrumen pendapatan ke instrumen pelayanan. Namun, prediksi tersebut belum diuji secara empiris dengan data aktual hingga tahun 2025, khususnya di kota-kota besar di luar Pulau Jawa seperti Medan, yang memiliki karakteristik ekonomi dan tantangan fiskal yang berbeda.

Sementara itu, kajian mengenai pengaruh belanja modal terhadap kapasitas fiskal daerah juga telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Sidik (2020) dan Halim serta Abdullah (2021) menyoroti hubungan tidak langsung antara belanja modal dan PAD, di mana investasi infrastruktur dianggap dapat memperluas basis ekonomi dan pada gilirannya meningkatkan potensi penerimaan pajak. Namun, studi-studi tersebut umumnya menggunakan data hingga tahun 2019, sehingga belum mampu menangkap fenomena time-lag effect dari belanja modal pemulihan pasca-pandemi Covid-19, yang intensif dialokasikan pada 2021–2022, terhadap akseleksi penerimaan pajak daerah pada periode 2023–2025. Selain itu, interaksi antara kebijakan belanja modal dengan rezim regulasi baru pasca-UU HKPD juga belum banyak dijelajahi.

Oleh karena itu, penelitian ini memiliki signifikansi akademis dan praktis yang tinggi karena berupaya mengisi tiga celah kajian sekaligus. Pertama, belum adanya analisis komprehensif yang mengukur dampak aktual implementasi penuh UU HKPD pada tahun 2025 terhadap struktur PAD, khususnya di kota metropolitan di luar Pulau Jawa. Kedua, terbatasnya studi longitudinal yang menjangkau periode 15 tahun (2011–2025), yang memungkinkan analisis perbandingan kinerja keuangan daerah di bawah tiga rezim regulasi besar: era UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, periode pasca UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan fase implementasi UU HKPD. Ketiga, belum teridentifikasi secara empiris mekanisme time-lag effect dari gelombang belanja modal pemulihan pasca-pandemi terhadap lonjakan penerimaan pajak daerah pada tahun-tahun berikutnya.

Kebaruan penelitian ini terletak pada penyediaan bukti empiris pertama mengenai transformasi struktural PAD di kota non-Jawa pasca reformasi UU HKPD. Penelitian ini mengungkap fenomena unik di Kota Medan, di mana penghapusan massal beberapa jenis retribusi berdampak pada penyusutan drastis kontribusi retribusi, sementara di saat yang sama terjadi penguatan dominasi pajak daerah hingga melampaui 90% dari total PAD pada tahun 2025. Temuan ini tidak hanya mengkonfirmasi prediksi teoretis sebelumnya, tetapi juga memberikan nuansa kontekstual mengenai respon keuangan daerah di tingkat lokal terhadap perubahan kebijakan nasional.

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi kesenjangan tersebut, penelitian ini dirancang untuk menjawab dua pertanyaan utama:

1. Bagaimana perkembangan dan kontribusi pajak daerah serta retribusi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Medan pasca implementasi penuh Undang-Undang HKPD tahun 2025, dan apa implikasi transformasi struktural tersebut terhadap kemandirian dan ketahanan fiskal daerah?
2. Bagaimana hubungan tidak langsung serta mekanisme time-lag effect belanja modal terhadap peningkatan kapasitas fiskal (yang diukur melalui PAD) Kota Medan dalam periode longitudinal 2011–2025, khususnya dalam kaitannya dengan siklus kebijakan pemulihan pasca-pandemi dan reformasi hubungan keuangan pusat-daerah?

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk menggambarkan, memaparkan, dan menganalisis fenomena secara sistematis dan akurat sesuai dengan realitas yang ada. Pendekatan ini dipilih karena fokus penelitian adalah untuk memahami dinamika, makna, dan hubungan antar variabel—yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Belanja Modal, dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)—dalam konteks pengelolaan keuangan daerah Kota Medan. Metode ini dinilai tepat untuk mengungkap tren, pola, dan gambaran komprehensif dari data sekunder yang tersedia tanpa melakukan manipulasi, dengan penekanan analisis pada kedalaman pemahaman dibandingkan generalisasi statistik.

Lokasi penelitian difokuskan pada Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara, dipilih karena kota ini merupakan daerah otonom dengan potensi ekonomi dan fiskal yang signifikan di Indonesia. Ruang lingkup waktu penelitian

mencakup tahun anggaran 2011 hingga 2025, periode yang dipilih untuk mendapatkan gambaran komprehensif mengenai tren keuangan daerah sebelum, selama, dan pasca implementasi berbagai regulasi, termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang HKPD Nomor 1 Tahun 2022. Proses pengumpulan dan analisis data dilaksanakan pada tahun 2025 bersamaan dengan penyusunan mini riset ini.

Penelitian ini sepenuhnya menggunakan data sekunder yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi pemerintah. Sumber data utama meliputi Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Medan tahun 2011–2025 yang diakses melalui website resmi pemerintah atau Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), serta publikasi Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Medan terkait indikator ekonomi dan keuangan daerah. Data yang dikumpulkan mencakup realisasi nilai Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Belanja Modal, dan total PAD, yang dianalisis secara kualitatif untuk mengidentifikasi pola dan hubungan antarvariabel.

Teknik pengumpulan data yang diterapkan adalah studi dokumentasi, dilakukan dengan cara menelusuri, mengumpulkan, mencatat, dan mengkaji dokumen tertulis yang relevan dengan fokus penelitian. Proses ini mencakup pencarian laporan keuangan daerah dalam format elektronik, penelusuran database BPS, serta penelaahan buku referensi dan artikel jurnal ilmiah yang membahas teori keuangan daerah. Teknik ini dipandang efektif dan efisien karena data yang diperlukan telah tersedia secara sistematis dalam arsip resmi pemerintah, memungkinkan analisis fenomena dalam kurun waktu yang panjang.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif model interaktif Miles dan Huberman, yang meliputi tiga tahap berkelanjutan. Pertama, reduksi data melalui seleksi, pemusatan perhatian, dan penyederhanaan data mentah menjadi informasi terkelola yang disajikan dalam tabel dan grafik tren. Kedua, penyajian data dalam bentuk narasi deskriptif yang dilengkapi tabel atau grafik untuk mempermudah identifikasi pola. Ketiga, penarikan kesimpulan dan verifikasi, yaitu proses interpretasi data untuk menemukan makna, hubungan, dan kecenderungan antar variabel, yang kemudian diverifikasi secara terus-menerus dengan data yang ada untuk menjaga keabsahan temuan penelitian.

3. Hasil dan Pembahasan

Gambaran Umum Kota Medan

Kota Medan berperan strategis sebagai ibu kota Provinsi Sumatera Utara sekaligus pusat ekonomi, perdagangan, dan jasa di kawasan barat Indonesia. Posisinya sebagai pintu gerbang perdagangan internasional melalui Selat Malaka memperkuat fungsi kota ini sebagai hub logistik regional. Dengan jumlah penduduk mencapai 2,56 juta jiwa pada tahun 2024, Medan menjadi kota terpadat ketiga di Indonesia setelah Jakarta dan Surabaya. Karakteristik demografis ini menciptakan tekanan sekaligus peluang bagi pengelolaan fiskal daerah.

Struktur ekonomi Kota Medan didominasi oleh sektor perdagangan besar dan eceran yang menyumbang lebih dari 28% terhadap total PDRB, diikuti sektor industri pengolahan (19%) dan sektor transportasi-pergudangan (11%). Konsentrasi aktivitas ekonomi pada sektor-sektor tersebut menciptakan basis objek pajak dan retribusi yang luas, terutama untuk pajak hotel, restoran, hiburan, dan reklame. Karakteristik kota metropolitan dengan tingkat urbanisasi tinggi memberikan peluang optimalisasi penerimaan daerah melalui intensifikasi basis pajak yang ada.

Namun, Kota Medan juga menghadapi tantangan kompleks dalam pengelolaan keuangan daerah. Keberadaan sektor informal yang signifikan, meliputi pasar tradisional dan usaha mikro kecil, memerlukan pendekatan administrasi fiskal yang inovatif dan adaptif. Selain itu, posisinya sebagai hub perdagangan internasional membuat kota ini rentan terhadap fluktuasi ekonomi global, seperti yang terlihat selama pandemi Covid-19 yang mengganggu rantai pasok dan mobilitas perdagangan. Oleh karena itu, diperlukan strategi penguatan PAD yang tidak hanya mengeksplorasi potensi yang ada, tetapi juga membangun ketahanan fiskal melalui pengelolaan keuangan yang prudent dan antisipatif.

Deskripsi Umum Data Penelitian Tahun 2011–2025

Penelitian ini sepenuhnya menggunakan data sekunder yang bersumber dari dokumen-dokumen resmi pemerintah. Sumber data utama meliputi Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Medan tahun 2011-2025 yang diperoleh dari website resmi Pemerintah Kota Medan dan Badan Pengelolaan Keuangan

dan Aset Daerah (BPKAD). Selain itu, penelitian mengandalkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta publikasi Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Medan terkait indikator ekonomi dan keuangan daerah.

Penggunaan data APBD dan LKPD memiliki dasar hukum yang kuat berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mewajibkan setiap entitas pemerintah untuk menyusun laporan keuangan yang akurat dan diaudit. Standar akuntansi dijamin melalui Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang memastikan konsistensi dan komparabilitas data antartahun. Prinsip transparansi dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga mendukung akses terhadap data keuangan daerah ini.

Pemilihan periode penelitian 2011-2025 memiliki justifikasi analitis yang kuat dalam kerangka regulasi otonomi daerah. Periode ini secara sengaja dirancang untuk menangkap dinamika kebijakan fiskal yang signifikan, dimulai dari era pasca Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Periode penelitian juga mencakup respons kebijakan terhadap guncangan eksternal (pandemi Covid-19) dan tahap awal implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD). Dengan demikian, periodisasi ini memungkinkan analisis komprehensif terhadap kinerja keuangan daerah di bawah berbagai rezim regulasi yang berbeda.

Perkembangan Pajak Daerah Kota Medan (2011–2025)

Perkembangan pajak daerah Kota Medan menunjukkan tren peningkatan yang konsisten dan signifikan selama periode penelitian. Nilai realisasi mengalami pertumbuhan hampir empat kali lipat, dari Rp609,38 miliar pada tahun 2011 menjadi Rp2.483,89 miliar pada tahun 2024, dengan laju pertumbuhan tahunan rata-rata sebesar 11,45%. Lonjakan paling tajam terjadi pada periode 2022-2024, di mana realisasi meningkat dari Rp1.961,93 miliar menjadi Rp2.483,89 miliar, atau tumbuh sebesar 26,62% dalam dua tahun.

Struktur pertumbuhan pajak daerah didorong oleh kontribusi dari beberapa jenis pajak unggulan. Berdasarkan profil penerimaan, Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Hiburan menjadi penyumbang utama, yang merefleksikan karakteristik Kota Medan sebagai pusat perdagangan, jasa, dan pariwisata regional. Pertumbuhan sektor properti dan perdagangan ritel juga berkontribusi pada peningkatan Pajak Reklame dan Pajak Penerangan Jalan. Temuan ini sejalan dengan penelitian sebelumnya yang menyatakan bahwa di kota-kota metropolitan Indonesia, kontribusi pajak daerah terhadap PAD umumnya berada dalam kisaran 75-85%.

Faktor pendorong peningkatan pajak daerah meliputi konteks kebijakan nasional, terutama dengan terbitnya Undang-Undang HKPD yang memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah dalam mengelola sumber pajaknya. Selain itu, reformasi administrasi melalui digitalisasi, seperti penerapan e-SPPT untuk Pajak Bumi dan Bangunan dan integrasi sistem pembayaran digital, telah memperluas basis data wajib pajak dan meningkatkan kepatuhan. Pada tahun 2025, kontribusi pajak daerah terhadap PAD Kota Medan mencapai 90,49%, melampaui rata-rata nasional dan mengindikasikan tingkat ketergantungan fiskal yang sangat tinggi pada sumber ini.

Namun, peningkatan yang pesat hingga tahun 2024 diikuti oleh sedikit penurunan menjadi Rp2.349,70 miliar pada tahun 2025. Fenomena ini dapat mengindikasikan beberapa hal: pertama, adanya potensi kejemuhan (saturation point) dalam intensifikasi pajak dari basis ekonomi yang ada; kedua, dampak perlambatan ekonomi makro pada tahun tersebut; atau ketiga, adanya penyesuaian teknis dan administratif pasca implementasi penuh UU HKPD. Kondisi ini, meskipun menunjukkan keberhasilan optimalisasi, juga mengandung risiko kerentanan jika terjadi guncangan pada sektor-sektor utama penopang pajak tersebut.

Perkembangan Retribusi Daerah Kota Medan (2011–2025)

Berbeda dengan kinerja pajak daerah, realisasi retribusi daerah Kota Medan mengalami tren penurunan yang sangat signifikan selama periode 2011-2025. Nilai penerimaan turun drastis dari Rp236,69 miliar pada tahun 2011 menjadi hanya Rp78,78 miliar di tahun 2025, atau mengalami kontraksi sebesar 66,71%. Penurunan yang konsisten mulai terlihat jelas sejak tahun 2016, dengan titik terendah dicapai pada akhir periode penelitian.

Penurunan ini secara langsung berkaitan dengan perubahan kerangka regulasi nasional, terutama dengan terbitnya Undang-Undang HKPD. Undang-undang ini, beserta peraturan pelaksanaannya, menghapus atau mengalihkan beberapa jenis retribusi yang sebelumnya menjadi andalan daerah, seperti retribusi pasar, terminal, dan parkir, ke dalam kategori penerimaan lain atau bahkan menghapusnya sama sekali. Kebijakan ini secara struktural mempersempit ruang fiskal daerah dari sisi retribusi. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Retribusi Pelayanan Publik juga membatasi cakupan dan besaran pungutan retribusi.

Implikasi dari penyempitan ruang fiskal tersebut sangat nyata dalam struktur Pendapatan Asli Daerah Kota Medan. Kontribusi retribusi daerah terhadap total PAD merosot dari 23,9% pada tahun 2011 menjadi hanya sekitar 3% pada tahun 2025. Penurunan tajam ini mengonfirmasi tesis yang menyatakan bahwa ruang gerak retribusi daerah semakin terbatas karena sifat dasarnya yang berbasis prinsip cost recovery (pengembalian biaya) dan karena banyaknya jenis retribusi yang dihilangkan melalui harmonisasi regulasi di tingkat pusat.

Pergeseran paradigma kebijakan dari retribusi sebagai sumber pendapatan menjadi instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik telah mengubah orientasi pengelolaannya. Retribusi kini lebih difokuskan sebagai alat regulasi dan pelayanan, bukan lagi sebagai tulang punggung penerimaan. Namun, di tingkat operasional, hal ini menciptakan tantangan tersendiri bagi dinas terkait dalam menyediakan pelayanan publik yang berkualitas jika tidak diimbangi dengan kompensasi pendanaan yang memadai dari sumber APBD lainnya. Oleh karena itu, ke depan diperlukan kajian mendalam untuk merancang model pembiayaan pelayanan publik yang berkelanjutan, yang memadukan prinsip keadilan, efisiensi, dan kemandirian fiskal daerah tanpa mengandalkan retribusi konvensional.

Perkembangan Belanja Modal Kota Medan (2011–2025)

Dinamika belanja modal Kota Medan selama periode 2011-2025 menunjukkan pola yang sangat fluktuatif, mencerminkan respons kebijakan fiskal terhadap perubahan prioritas pembangunan dan kondisi eksternal. Nilai tertinggi tercapai pada tahun 2022 sebesar Rp1.617,54 miliar, yang sebagian besar dialokasikan untuk percepatan pembangunan infrastruktur fisik dalam rangka pemulihan ekonomi pascapandemi. Sebaliknya, titik terendah terjadi pada tahun 2020 sebesar Rp308,28 miliar, sebagai dampak langsung dari kebijakan refocusing dan realokasi anggaran untuk penanganan darurat kesehatan akibat pandemi Covid-19.

Secara umum, tren belanja modal menunjukkan dua periode peningkatan yang signifikan, yaitu pada 2015-2019 dan 2021-2024. Periode pertama bertepatan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mendorong percepatan pembangunan infrastruktur dasar sebagai wujud otonomi daerah. Sementara periode kedua merefleksikan komitmen pemulihan dan transformasi ekonomi pascakrisis. Alokasi belanja modal difokuskan pada sektor-sektor strategis seperti pembangunan dan peningkatan jalan, drainase, pasar modern, rumah sakit, serta sekolah, yang secara langsung berkaitan dengan peningkatan kapasitas pelayanan publik dan penunjang aktivitas ekonomi.

Dampak dari belanja modal tersebut bersifat tidak langsung dan memiliki efek berganda terhadap peningkatan kapasitas fiskal daerah. Infrastruktur yang memadai akan menurunkan biaya ekonomi, meningkatkan produktivitas usaha, dan menarik investasi baru. Pada konteks Kota Medan, peningkatan belanja modal pada periode 2021-2024 diikuti oleh perluasan basis ekonomi dan peningkatan realisasi pajak daerah pada tahun-tahun berikutnya. Hal ini menunjukkan adanya time lag di mana manfaat ekonomi dari investasi infrastruktur baru terwujud dalam bentuk peningkatan aktivitas usaha dan nilai properti, yang kemudian memperluas objek dan subjek pajak.

Namun, fluktuasi yang tinggi juga mengisyaratkan adanya tantangan dalam perencanaan belanja modal yang berkelanjutan. Ketergantungan pada kondisi fiskal tahunan dan perubahan prioritas politik dapat mengganggu kontinuitas proyek-proyek strategis yang membutuhkan komitmen anggaran multi-tahun. Untuk itu, diperlukan penguatan kerangka perencanaan yang lebih stabil dan berbasis kinerja, sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Belanja Modal, yang menekankan pentingnya kajian kelayakan dan analisis dampak pembangunan.

Perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Medan (2011–2025)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Medan menunjukkan tren pertumbuhan yang kuat dan resilien dalam kurun waktu 2011-2025. Nilai PAD meningkat secara signifikan dari Rp990,7 miliar pada tahun 2011 menjadi Rp2.864,36 miliar pada tahun 2024, yang merepresentasikan pertumbuhan kumulatif sebesar 189% atau pertumbuhan tahunan rata-rata sebesar 8,5%. Lonjakan PAD paling nyata terjadi pada periode 2021-2024, mencerminkan pemulihan ekonomi yang cepat pasca pandemi dan efektivitas kebijakan penguatan fiskal daerah.

Pola pertumbuhan ini konsisten dengan kerangka kebijakan desentralisasi fiskal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang tersebut membentuk ekosistem yang mendorong daerah untuk lebih mandiri secara fiskal dengan mengoptimalkan potensi ekonomi lokalnya. Implementasi sistem administrasi perpajakan yang lebih modern dan integrasi data ekonomi juga berkontribusi pada peningkatan efektivitas pemungutan PAD.

Meskipun menunjukkan tren positif, perkembangan PAD tidak sepenuhnya linear dan mengalami beberapa fase koreksi. Titik terendah terjadi pada tahun 2020, di mana PAD anjlok menjadi Rp992,66 miliar sebagai dampak langsung dari pandemi Covid-19 yang melumpuhkan aktivitas ekonomi utama kota, terutama sektor perdagangan, jasa, dan pariwisata. Namun, kemampuan pemulihan yang cepat mulai tahun 2021 menguatkan temuan yang menyatakan bahwa kota metropolitan dengan struktur PAD yang didominasi oleh penerimaan pajak daerah—yang bersifat lebih stabil dan elastis—cenderung memiliki ketahanan (resiliensi) fiskal yang lebih baik terhadap guncangan eksternal.

Tahun 2025 mencatat sedikit penurunan PAD menjadi Rp2.596,40 miliar setelah mencapai puncaknya pada tahun 2024. Penurunan ini secara struktural dipengaruhi oleh implementasi penuh Undang-Undang HKPD yang menyebabkan penyusutan signifikan pada komponen retribusi daerah. Namun, perlu dicatat bahwa meskipun total PAD turun, kontribusi pajak daerah justru semakin menguat, mencapai lebih dari 90% dari total PAD pada tahun 2025. Fenomena ini menunjukkan transformasi struktur PAD Kota Medan yang semakin bergantung pada pajak daerah dan semakin tidak tergantung pada retribusi.

Analisis Hubungan Antar Variabel Secara Kualitatif

Analisis kualitatif mengungkap hubungan yang sangat kuat dan langsung antara pajak daerah dengan PAD. Dominasi kontribusi pajak daerah terhadap PAD Kota Medan, yang mencapai rata-rata di atas 80 persen dan bahkan menyentuh 90,49 persen pada tahun 2025, sejalan dengan semangat otonomi fiskal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Temuan ini mengkonfirmasi teori yang menyatakan bahwa dalam struktur PAD daerah urban, pajak daerah berfungsi sebagai prime mover. Efektivitas ini didukung oleh implementasi sistem administrasi perpajakan yang lebih modern, namun tingginya ketergantungan ini juga mencerminkan risiko fiskal yang perlu diantisipasi melalui diversifikasi sumber pendapatan.

Hubungan retribusi daerah dengan PAD menunjukkan karakteristik yang sangat lemah dan semakin menurun. Penurunan drastis realisasi retribusi daerah terjadi di tengah masih berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kontradiksi antara payung hukum yang ada dengan realitas di lapangan—di mana kontribusi retribusi terhadap PAD merosot dari 23,89 persen menjadi hanya 3,03 persen—menegaskan temuan bahwa retribusi daerah mengalami disfungsi sebagai instrumen pendapatan. Implikasinya, retribusi daerah di Kota Medan lebih berfungsi sebagai instrumen regulatif daripada fiskal.

Belanja modal memberikan pengaruh tidak langsung namun penting terhadap PAD melalui mekanisme time lag dan fiscal multiplier. Pola time lag di mana puncak belanja modal pada 2022 diikuti akselerasi PAD pada 2023-2024 menunjukkan mekanisme yang dijelaskan dalam teori keuangan daerah. Dalam konteks Kota Medan, belanja modal untuk infrastruktur jalan, pasar, dan teknologi informasi telah menciptakan eksternalitas positif berupa peningkatan nilai properti dan perluasan aktivitas usaha. Namun, fluktuasi belanja modal yang tinggi mencerminkan belum optimalnya perencanaan jangka panjang sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional.

Secara keseluruhan, temuan penelitian ini tidak hanya mengkonfirmasi teori-teori keuangan daerah, tetapi juga memberikan perspektif kritis terhadap implementasi regulasi di tingkat daerah. Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan sebagai regulasi payung ternyata belum sepenuhnya mampu menciptakan konvergensi antara ketiga variabel dalam kerangka penguatan PAD yang optimal. Oleh karena itu, diperlukan langkah strategis berupa harmonisasi peraturan daerah dengan regulasi nasional, penguatan kapasitas kelembagaan, dan transformasi digital administrasi keuangan daerah untuk mewujudkan kemandirian fiskal Kota Medan yang berkelanjutan.

4. Kesimpulan

Berdasarkan analisis data periode 2011–2025, penelitian ini menyimpulkan bahwa Kota Medan telah mengalami transformasi struktural yang signifikan dalam komposisi Pendapatan Asli Daerah (PAD), terutama pasca implementasi penuh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (UU HKPD) pada tahun 2025. UU HKPD berdampak nyaris total terhadap marginalisasi retribusi daerah, di mana kontribusinya merosot tajam dari 23,9% pada tahun 2011 menjadi hanya 3,03% pada tahun 2025. Di sisi lain, pajak daerah naik menjadi pilar tunggal dengan kontribusi dominan mencapai 90,49% terhadap total PAD. Meskipun transformasi ini berhasil meningkatkan nilai absolut PAD sebesar 162% dalam kurun 15 tahun, struktur pendapatan yang terbentuk justru menghilangkan diversifikasi sumber pendapatan dan menciptakan ketergantungan ekstrem terhadap sektor perpajakan—suatu kondisi yang bahkan lebih tinggi dibandingkan kota-kota metropolitan lain di Indonesia seperti Surabaya dan Makassar, sehingga meningkatkan kerentanan fiskal jika terjadi guncangan ekonomi pada sektor-sektor penopang pajak utama. Selain itu, penelitian ini membuktikan bahwa belanja modal berperan sebagai penggerak tidak langsung yang paling efektif dalam mendorong pertumbuhan PAD melalui mekanisme efek pengganda (multiplier effect) dengan jeda waktu (time-lag) satu hingga dua tahun. Lonjakan belanja modal pada fase pemulihan pasca-pandemi Covid-19, khususnya pada tahun 2021–2022, terbukti menjadi pemicu utama akselerasi tajam penerimaan pajak daerah pada periode 2023–2025. Hal ini menunjukkan bahwa investasi dalam infrastruktur produktif—seperti jalan, pasar modern, dan fasilitas publik—tidak hanya berfungsi sebagai stimulus fiskal jangka pendek, tetapi juga merupakan instrumen strategis untuk memperluas basis ekonomi dan meningkatkan kapasitas fiskal daerah dalam jangka menengah. Dengan demikian, arah dan kualitas belanja modal memiliki implikasi struktural terhadap ketahanan dan pertumbuhan PAD di masa mendatang. Secara keseluruhan, keberlanjutan kemandirian fiskal Kota Medan akan sangat bergantung pada dua hal: kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan momentum pertumbuhan pajak daerah melalui inovasi administrasi dan ekstensifikasi basis pajak, serta kemampuan mengelola risiko akibat konsentrasi sumber pendapatan yang sangat tinggi pada satu komponen. Diperlukan pendekatan kebijakan yang holistik, yang tidak hanya berfokus pada optimalisasi pajak, tetapi juga memperkuat kembali peran retribusi sebagai instrumen pelayanan publik yang berkualitas, serta menyelaraskan perencanaan belanja modal dengan strategi penguatan PAD jangka panjang. Tanpa diversifikasi sumber pendapatan dan tata kelola belanja modal yang berkelanjutan, kemandirian fiskal Kota Medan dapat bersifat semu dan rentan terhadap perubahan dinamika ekonomi dan regulasi di tingkat nasional.

Referensi

1. Adi, P. H., & Santoso, B. (2020). *Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Keuangan Daerah*. Rajawali Pers.
2. Badan Pusat Statistik Kota Medan. (2025). *Kota Medan Dalam Angka 2025*. BPS Kota Medan. <https://medankota.bps.go.id>
3. BPS Kota Medan. (2024). *Medan Dalam Angka 2024*. Badan Pusat Statistik Kota Medan.
4. Dave, R. (2019). *Manajemen Keuangan Daerah*. Pustaka Pelajar.
5. Halim, A. (2016a). *Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat.
6. Halim, A. (2016b). *Akuntansi Keuangan Daerah (Edisi Revisi)*. Salemba Empat.
7. Halim, A. (2016c). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah (Edisi 4)*. Salemba Empat.
8. Kuncoro, M. (2020). Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Melalui Optimalisasi Pajak Daerah. *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan Indonesia*, 21(1), 87–101.
9. Kuncoro, M. (2021). *Ekonomi Publik Daerah*. Erlangga.
10. Mardiasmo. (2018a). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi.
11. Mardiasmo. (2018b). *Perpajakan*. Andi Publisher.
12. Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
13. Pratama, A., & Wijaya, R. (2023). Resiliensi Fiskal Daerah Pasca-Pandemi Covid-19. *Jurnal Keuangan Publik*, 12(1), 45–68.
14. Republik Indonesia. (2003). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*.
15. Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.
16. Republik Indonesia. (2008). *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*.
17. Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan*.
18. Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Program Nasional Pemulihan Ekonomi*.
19. Saragih, P., & Nurhayati, E. (2021). Evolusi Retribusi Daerah di Era UU HKPD. *Jurnal Administrasi Publik*, 8(2), 112–130.
20. Siahaan, M., & Lubis, H. (2020). Digitalisasi Pajak Daerah dan Dampaknya terhadap PAD. *Jurnal Keuangan Daerah*, 10(2), 89–105.

21. Siahaan, M. P. (2016). *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Rajawali Pers.
22. Sidik, M. (2020). Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 18(1), 23–41.
23. Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Bisnis: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Kombinasi, dan R&D*. Alfabeta.
24. Sugiyono. (2019). Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D. In *Buku Metodologi*.
25. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. (2022).
26. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (2014).
27. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 6 Tahun 2023). (2014).