

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Gunantara dan Dwirandra (2014) dalam Indhastari, (2017), dampak dari krisis ekonomi 1997-1998 mendorong pemerintah untuk melakukan reformasi kebijakan tata kelola negara agar lebih sesuai dengan situasi nasional saat itu. Salah satu perubahan mendasar adalah peralihan dari sistem pemerintahan yang sentralistik menuju sistem desentralisasi yang kemudian dikenal sebagai otonomi daerah.

Sebagai salah satu bentuk desentralisasi, desentralisasi fiskal berfokus pada upaya peningkatan kesejahteraan dan kemandirian wilayah. Kebijakan ini dirancang untuk menekan alokasi subsidi dari pusat sekaligus memastikan proses pembangunan berjalan secara lebih merata di daerah. (Putra, & Yasa, 2019). Sebagaimana dijelaskan oleh Oates (1993) dalam Yudastini & Utama (2023) otonomi daerah sebagai wujud pendelegasian wewenang atau desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat kepada daerah demi menstimulasi pertumbuhan ekonomi lokal. Dengan kewenangan ini, pemerintah daerah memiliki fleksibilitas lebih besar untuk mengelola potensi sumber keuangan wilayahnya, sehingga alokasi dana pembangunan dapat dilaksanakan secara lebih efisien dan tepat sasaran.

Akan tetapi, pada praktiknya, implementasi otonomi daerah masih diwarnai oleh ketidakmampuan sejumlah daerah dalam mendanai kebutuhannya secara mandiri, sehingga mereka tetap membutuhkan dana perimbangan dari pemerintah pusat. Kondisi ini dipicu oleh ketimpangan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) antar kabupaten/kota, yang pada

akhirnya membuat banyak daerah masih menggantungkan pembiayaan belanja daerahnya pada transfer dana pusat (Pawelloi, W. *et all*, 2019).

Tabel 1. 1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah 4 Kabupaten di Madura (dalam bentuk persen)

Tahun	Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (%)			
	Bangkalan	Sampang	Pamekasan	Sumenep
2020	10,89	9,99	12,73	11,23
2021	11,94	7,40	10,96	10,50
2022	12,70	9,79	12,12	10,27
2023	17,13	16,49	14,97	11,55
2024	17.10	17.38	14.87	11.39

Sumber: DJPK Kemenkeu (2025), (data diolah)

Tabel 1. 2. Pola rasio Kemandirian Keuangan Daerah

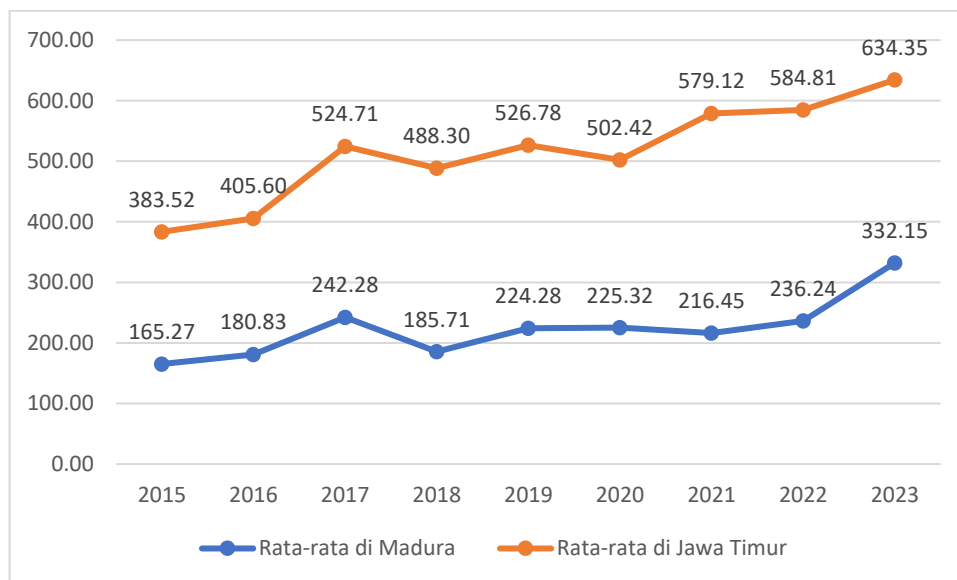
Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0-25%	Instruktif
Rendah	25-50%	Konsultatif
Sedang	50-75%	Partisipatif
Tinggi	75-100%	Delegatif

Sumber: Kemendagri No 690.900.327, 1996 dalam (Zainul Muzaki M & Tunjung Hapsari, 2022)

Dari gambar 1 dan 2 di atas terlihat bahwa semua Kabupaten di Madura dari Sampang Bangkalan Pamekasan dan Sumenep Menunjukkan peningkatan rasio kemandirian keuangan daerah akan tetapi dari referensi gambar 2 menunjukkan pola kemampuan fiskal dikategorikan rendah sekali yaitu dibawah 25% dan memiliki pola hubungan yang instruktif.

Dalam upaya meningkatkan PAD, daerah perlu mengidentifikasi dan mengoptimalkan berbagai faktor yang memiliki pengaruh signifikan terhadap penerimaan daerah. Sebagai bagian dari Provinsi Jawa Timur, Pulau Madura menyimpan potensi kepariwisataan yang sangat masif, mencakup destinasi alam,

budaya religi, hingga wisata buatan dengan daya pikat tersendiri bagi wisatawan. Optimalisasi pembangunan pada sektor pariwisata ini mutlak diperlukan guna mengkapitalisasi kekayaan alam dan budaya tersebut, sehingga dapat berkontribusi secara signifikan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sekaligus menggerakkan roda perekonomian masyarakat lokal. Namun, realisasi kemandirian keuangan daerah di Madura masih menunjukkan pola yang rendah sekali yang perlu dikaji lebih mendalam untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhinya.

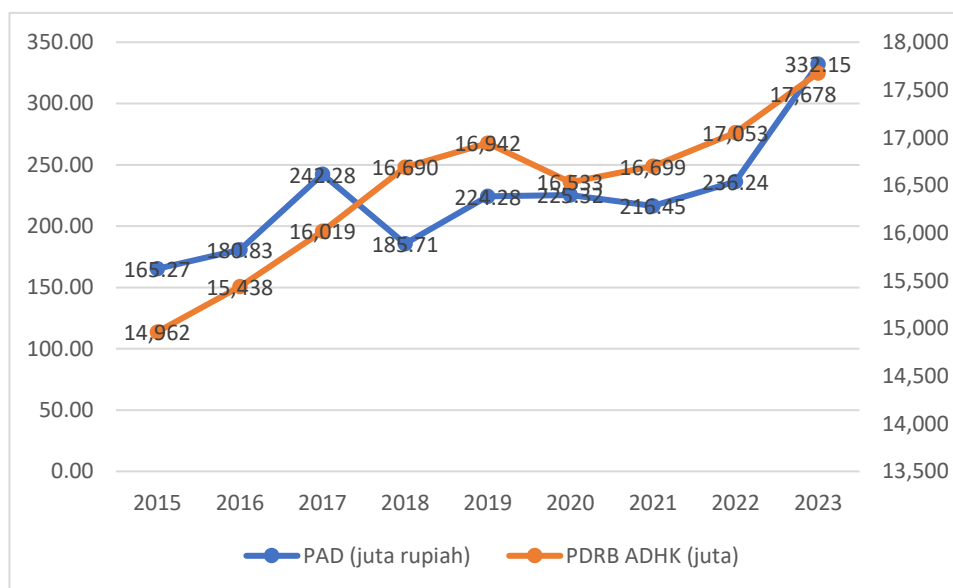


Gambar 1. 1. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah di 4 Kabupaten di Pulau Madura (dalam bentuk Miliar).

Sumber: DJPK Kemenkeu (2025), (data diolah)

Berdasarkan Gambar 1.1, menunjukkan 4 Kabupaten di Madura pada tahun 2015-2023 mendapatkan PAD terendah dibandingkan rata-rata PAD di Jawa Timur. Fenomena rendahnya kontribusi internal ini mengindikasikan adanya permasalahan struktural, sehingga identifikasi terhadap variabel-variabel pembentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD) perlu dikaji secara lebih mendalam.

Dalam upaya meningkatkan PAD, daerah perlu mengidentifikasi dan mengoptimalkan berbagai determinan utama penerimaan daerah. Secara makro, kapasitas fiskal suatu daerah sangat bergantung pada kondisi perekonomiannya. Menurut pandangan Peacock dan Wiseman, pertumbuhan ekonomi berimplikasi langsung pada peningkatan realisasi pajak tanpa perlu menaikkan tarifnya. Lonjakan pendapatan dari sektor pajak tersebut kemudian mendorong pemerintah untuk memperbesar alokasi belanjanya (Mangkoesoebroto, 1991) dalam (Fadli, 2017). Teori ini mengonfirmasi adanya korelasi positif antara peningkatan perekonomian dan penerimaan pajak, terlepas dari stagnasi tarif yang berlaku. Sebagai konsekuensinya, ekspansi penerimaan dana publik ini mendorong pemerintah untuk memperbesar skala pengeluarannya



Gambar 1.4. Jumlah nilai Perekonomian dan PAD 4 Kabupaten di Madura (dalam bentuk juta rupiah dan Miliar Rupiah)

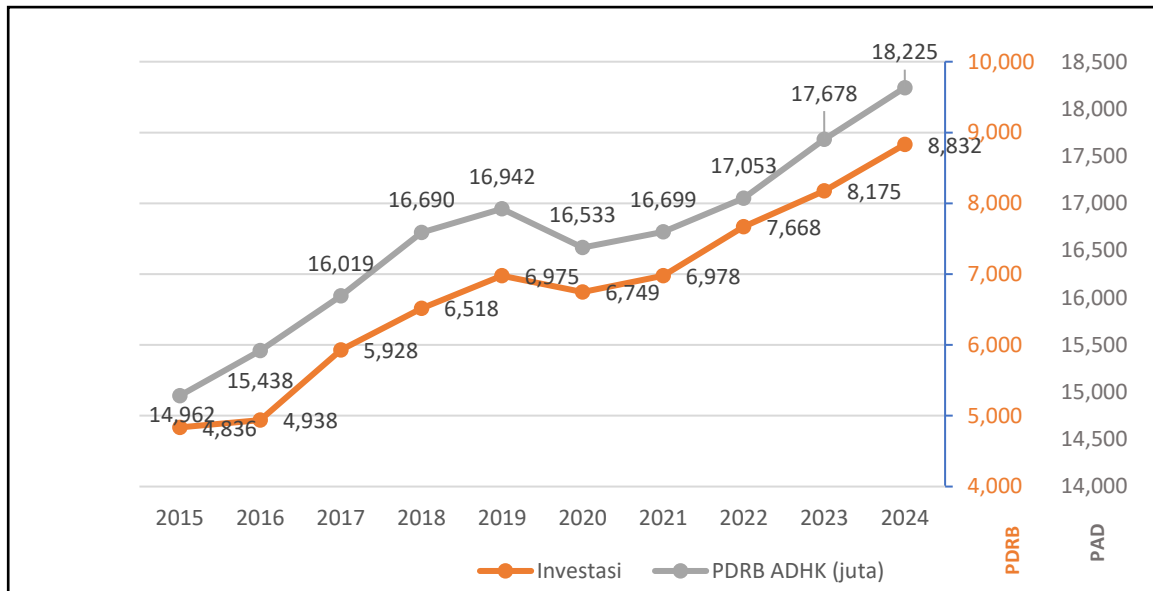
Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur (2025), (data diolah)

Berdasarkan data dari tahun 2015 hingga 2023, PAD di 4 Kabupaten di Madura menunjukkan tren kenaikan dari 165,27 juta pada 2015 menjadi 332,15 juta pada 2023. Perekonomian juga mengalami peningkatan dari 14,962 triliun

pada 2015 menjadi 17,678 triliun pada 2023. Secara umum, peningkatan Perekonomian diharapkan dapat mendorong peningkatan PAD, namun grafik menunjukkan bahwa tren kedua variabel ini tidak selalu sejalan setiap tahunnya. Sebagai contoh, pada tahun 2018 Perekonomian meningkat menjadi 16,690 triliun, tetapi PAD justru menurun menjadi 185,71 juta. Begitu pula pada tahun 2020–2021, meskipun Perekonomian relatif stagnan atau sedikit menurun, PAD tetap relatif stabil. Ketidaksinkronan fenomena ini menarik untuk diteliti karena bertolak belakang dengan penelitian terdahulu yang membahas Pengaruh Perekonomian terhadap PAD yaitu Sulkadria & Juliansyah (2018) dalam penelitian ini, peneliti dapat menyimpulkan bahwa Perekonomian berpengaruh secara parsial terhadap Pendapatan Asli Daerah, atas dasar tersebut, menjadi suatu urgensi untuk ditinjau lebih lanjut terhadap faktor-faktor pembentuk Perekonomian dan PAD, yaitu investasi, pariwisata, dan jumlah penduduk.

Variabel pertama yang memegang peran krusial dalam perekonomian daerah adalah investasi. Menurut Teori Pertumbuhan Harrod-Domar, investasi merupakan penentu langsung pertumbuhan output karena peningkatan investasi akan menambah stok modal (*capital stock*) yang selanjutnya mendorong peningkatan kapasitas produksi dalam lingkup regional. Semakin besar proporsi akumulasi kapital untuk penanaman modal berimplikasi langsung pada lonjakan pertumbuhan output ekonomi yang tercermin melalui peningkatan kapasitas produksi suatu daerah (Batik, 2013). Ditinjau dari alur perubahan makroekonomi daerah, masuknya investasi akan menggerakkan roda perekonomian. Namun, nilai investasi tersebut tidak serta-merta dicatat secara langsung sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebelum terjadinya siklus konsumsi dan produksi

yang menghasilkan objek pajak atau retribusi baru. Karakteristik inilah yang menempatkan investasi sebagai faktor pendorong murni bagi Perekonomian.



Gambar 1.4. Rata-rata Investasi dan Perekonomian di 4 Kabupaten di Madura (dalam bentuk Miliar)

Sumber: Badan Pusat Statistik (2024), (data diolah)

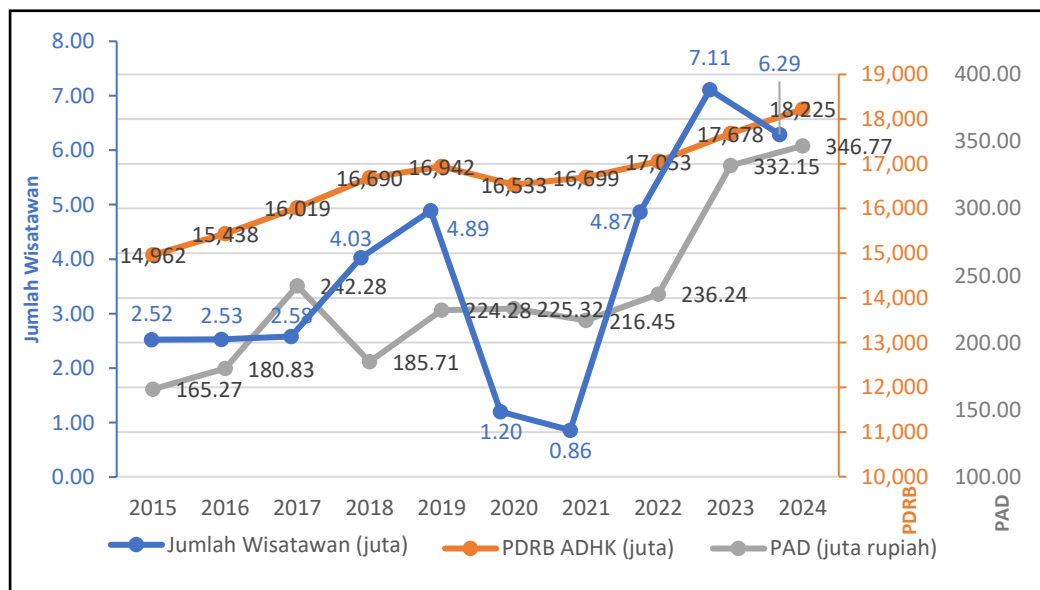
Berdasarkan data dari tahun 2015 hingga 2024, investasi, Perekonomian, menunjukkan kecenderungan yang berbeda sepanjang tahun 2015–2024. Investasi mengalami Tren pertumbuhan positif secara tahunan (*year-on-year*), sedangkan nilai Perekonomian juga menunjukkan tren naik namun dengan laju pertumbuhan yang sejalan dengan peningkatan investasi namun tidak di beberapa tahun. sebagaimana diasumsikan dalam teori pertumbuhan Harrod-Domar yang menekankan bahwa peningkatan investasi seharusnya secara otomatis mendorong peningkatan output Perekonomian dan pada akhirnya memperbesar kapasitas fiskal daerah, Hasil tersebut juga tidak sejalan dengan penelitian terdahulu dari Ayun (2022) yang menunjukkan Investasi berpengaruh signifikan terhadap PAD melalui potensi-potensi di tiap daerah.

Selain investasi, Madura sendiri memiliki potensi wisata yang kaya. Pulau ini dikenal dengan tradisi karapan sapi, hingga berbagai upacara adat dan ziarah religi ke makam tokoh-tokoh ulama besar. Selain itu, Madura memiliki daya tarik pantai dan pulau kecil (gili) yang alami, serta kuliner khas yang otentik. Dengan akses yang lebih mudah, pemerintah dan masyarakat berharap wisatawan dari Surabaya dan kota-kota besar lain di Jawa akan lebih sering menyeberang ke Madura (Tri Haryanto, 2025). Pariwisata merupakan salah satu sektor penting dalam perekonomian daerah karena memiliki peran strategis dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pajak dan retribusi. Argumen teoretis permintaan pariwisata dalam teori ekonomi neoklasik didasarkan pada konsep alokasi anggaran. Setiap individu menjalani proses multi-tahap untuk mengalokasikan anggaran antara konsumsi barang normal dan barang rekreasi (Smeral & Weber, 2000) dalam (Khairina & Anggraeni, 2023).

pariwisata juga dijelaskan dalam teori *Multiplier effect* yang menjelaskan pariwisata merupakan konsep bagaimana dampak ekonomi dari sektor pariwisata dapat menyebar ke berbagai sektor lain dalam perekonomian (Oktaviani & Yuliani, 2023). Ketika wisatawan mengalokasikan (Anggaran) uang di suatu destinasi, pengeluaran tersebut tidak hanya menguntungkan sektor pariwisata secara langsung, tetapi juga mempengaruhi sektor-sektor lain dengan proses multi tahap seperti transportasi, kuliner, dan jasa lainnya.

Sebagai ilustrasi, pengeluaran wisatawan untuk layanan akomodasi perhotelan akan memicu aliran dana ke berbagai sektor ekonomi lainnya, seperti rantai pasok bahan baku, kompensasi tenaga kerja, hingga pemberian stimulus bagi ekosistem bisnis lokal (Hanisa, 2024). Secara berkelanjutan menimbulkan *efek pengganda (multiplier effect)* dari aktivitas pariwisata ini secara langsung

berkontribusi pada ekspansi penerimaan pemerintah daerah. Lonjakan arus kunjungan wisatawan secara linier berimplikasi pada optimalisasi pendapatan daerah, khususnya yang bersumber dari pajak hotel, pajak restoran, serta retribusi destinasi wisata. (Putra et al., 2017). Selain berdampak langsung pada PAD melalui pajak dan retribusi, arus wisatawan juga memicu peningkatan konsumsi agregat di sektor jasa, perhotelan, dan UMKM yang secara langsung menciptakan nilai tambah dan mendongkrak Perekonomian daerah. Dari teori ini, kami berpendapat bahwa kegiatan pariwisata yang lebih tinggi di suatu daerah tidak hanya memberikan kontribusi yang besar terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), tetapi juga turut menjadi motor penggerak bagi Perekonomian suatu daerah.



Gambar 1. 2. Jumlah Kunjungan Wisatawan (dalam bentuk juta), Perekonomian dan PAD(dalam bentuk miliar) di 4 Kabupaten di Madura (dalam bentuk Juta).

Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (2025), (data diolah)

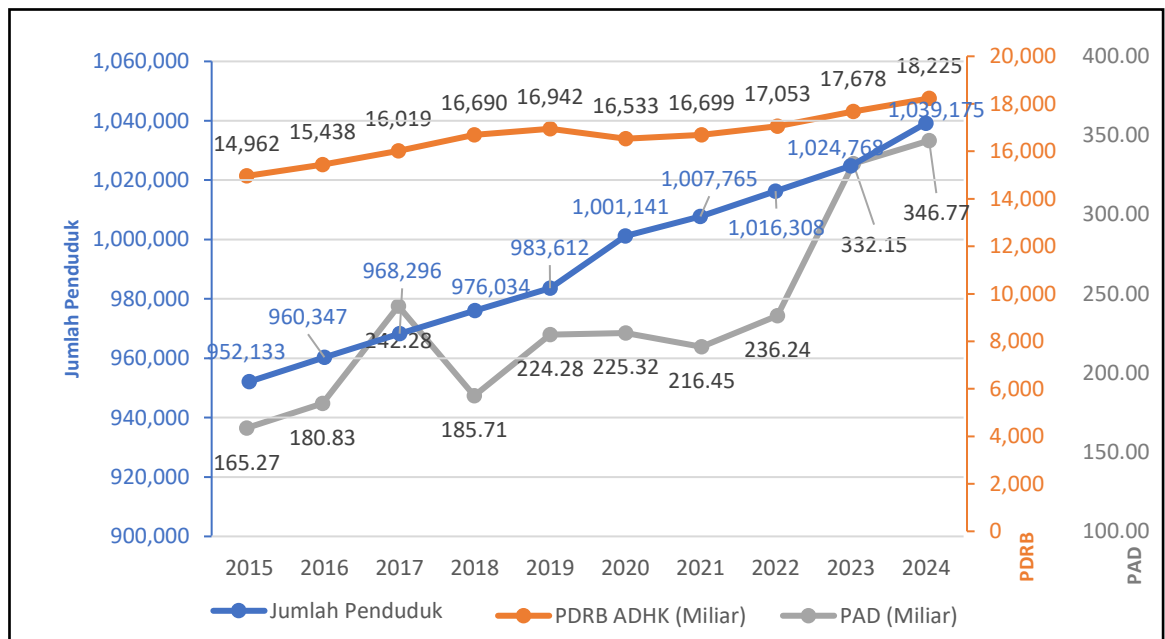
Berdasarkan grafik pengaruh jumlah wisatawan terhadap PAD di 4 Kabupaten di Madura selama periode 2015-2023, terlihat bahwa tren pertumbuhan PAD tidak selalu sejalan dengan tren Pertumbuhan jumlah wisatawan di beberapa

tahun. Misalnya Pada tahun 2018, jumlah wisatawan meningkat tajam menjadi 4,03 juta, tetapi PAD justru menurun dari 242,28 juta 2017 menjadi 185,71 juta, Pada masa pandemi 2020–2021, jumlah wisatawan turun drastis, namun PAD relatif stabil dan bahkan tidak turun signifikan. Hal itu tidak sejalan dengan Penelitian terdahulu yang membahas pengaruh Jumlah wisatawan terhadap PAD yaitu penelitian Tendean et al., (2014) memaparkan hasil penelitian yang menunjukkan jumlah wisatawan secara langsung berpengaruh positif terhadap pendapatan asli daerah. yang berarti peningkatan jumlah wisatawan akan turut meningkatkan PAD suatu wilayah.

Variabel selanjutnya yaitu jumlah penduduk, menurut teori perpajakan Merujuk pada pandangan Musgrave, besaran pendapatan pajak memiliki korelasi kuat dengan jumlah penduduk. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kepadatan dan jumlah populasi merupakan determinan krusial yang memengaruhi perolehan penerimaan pajak daerah (Wantara & Agus, 1997) dalam (Simbolon & Herijawati, 2023). Dengan demikian, daerah dengan jumlah penduduk yang lebih tinggi memiliki peluang untuk memperoleh PAD yang lebih besar, dengan sistem pemungutan pajak dan kepatuhan wajib pajak berjalan efektif dan jumlah penduduk juga dapat memengaruhi kebutuhan pelayanan publik, yang pada gilirannya mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas pendapatan melalui pajak dan retribusi.

Selain berkorelasi dengan PAD, Berdasarkan Teori Pertumbuhan Neoklasik (Solow-Swan), pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh akumulasi modal dan tenaga kerja. Dalam konteks ini, jumlah penduduk di Madura bukan sekadar objek pajak, melainkan penyedia input tenaga kerja yang krusial untuk meningkatkan kapasitas produksi daerah (Mankiw, 2010). Peningkatan populasi

secara makro akan mendorong sisi penawaran (*supply side*) yang berkontribusi langsung pada pembentukan nilai tambah ekonomi.



Gambar 1.3. Jumlah penduduk, Perekonomian dan PAD (Dalam bentuk Miliar) di 4 Kabupaten di Madura (dalam bentuk Juta),

Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur (2024), (data diolah)

Dari gambar 1.3 menunjukkan jumlah penduduk sebesar 952.133 jiwa pada tahun 2015 menjadi 1.024.768 jiwa pada tahun 2023, dengan rata-rata pertumbuhan sekitar 0,9% per tahun. Sementara itu, PAD juga mengalami peningkatan secara umum, dari Rp165,27 juta pada tahun 2015 menjadi Rp332,15 juta pada tahun 2023, meskipun sempat mengalami fluktuasi pada tahun 2018 dan 2021. Kondisi ini menunjukkan bahwa secara umum, peningkatan jumlah penduduk di suatu daerah memiliki hubungan positif terhadap peningkatan PAD, karena bertambahnya jumlah penduduk dapat memperluas basis pajak. Hal ini dikuatkan oleh Priyono & Handayani (2021) yang menyimpulkan bahwa Jumlah

Penduduk memberikan dampak yang signifikan terhadap perolehan Pendapatan Daerah pada wilayah lingkup Karesidenan di Pati dalam rentang waktu 2012–2018.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah mencoba menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di madura Salah satunya adalah penelitian Hanum Isnaini Savira, Niniek Imaningsih (2021) yang menyoroti pengaruh subsektor pariwisata terhadap PAD di Kabupaten Bangkalan dan Sumenep pada periode 2006 hingga 2019. Penelitian tersebut menemukan bahwa jumlah wisatawan justru berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap PAD, sementara Perekonomian juga tidak menunjukkan pengaruh yang berarti. Sebaliknya, variabel belanja modal dan tingkat hunian hotel terbukti memberikan kontribusi positif dan signifikan. Hasil ini menimbulkan perbedaan dengan temuan di beberapa daerah lain, seperti Karangasem dan Bali, yang memperlihatkan adanya hubungan positif antara jumlah wisatawan dan peningkatan PAD.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Miftahol, (2018) yang meneliti pengaruh jumlah penduduk, jumlah industri, dan Perekonomian terhadap penerimaan pajak daerah di Kabupaten Sumenep pada periode 2006 hingga 2011. Hasil penelitian menunjukkan bahwa jumlah penduduk dan jumlah industri justru memiliki hubungan negatif terhadap penerimaan pajak daerah, sedangkan Perekonomian berpengaruh positif. Dari penjabaran tersebut penelitian sebelumnya masih terbatas pada dua kabupaten dan belum menyentuh dinamika terkini, khususnya setelah pandemi COVID-19 yang berdampak besar terhadap pariwisata dan kinerja perekonomian daerah dan penelitian yang kedua menggunakan variabel dependen penerimaan pajak daerah, bukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara keseluruhan.

Meskipun berbagai penelitian sebelumnya telah berupaya mengidentifikasi determinan PAD, sebagian besar studi masih terjebak pada pengujian hubungan searah menggunakan metode regresi kuadrat terkecil biasa (OLS). Padahal, secara teoritis dan empiris, hubungan antara investasi, jumlah wisatawan dan jumlah penduduk dapat mempengaruhi secara langsung terhadap PAD dan mempengaruhi secara tidak langsung melalui Perekonomian.

Mengabaikan masalah teoritis ini dapat menghasilkan estimasi yang bias dan tidak konsisten. Ketidakkonsistenan temuan pada penelitian-penelitian terdahulu di Madura sangat mungkin disebabkan oleh kegagalan model dalam menangkap korelasi antara variabel penjelas dengan sisaan (*error term*). Oleh karena itu, diperlukan pendekatan estimasi yang lebih *robust* untuk mengurai bias tersebut, yaitu dengan menggunakan pendekatan Persamaan simultan searah dengan *Instrumental Variable* (IV) sebagai kerangka konseptual dan *Two-Stage Least Squares* (2SLS) sebagai Alat Estimasi. Dalam kerangka ini, Investasi diposisikan sebagai variabel instrumen yang ideal karena memenuhi syarat relevansi (berkorelasi kuat memacu Perekonomian) dan syarat eksklusi (tidak memiliki pengaruh langsung terhadap PAD selain melalui Perekonomian).

Berdasarkan latar belakang dan celah penelitian (research gap) dengan regresi dua langkah yang telah diuraikan, penelitian ini menggunakan variabel endogen yang perlu diestimasi dua kali. Dengan demikian, penelitian ini mengusung judul "Pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Jumlah Wisatawan, dan Jumlah Penduduk Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Madura: Pendekatan Persamaan simultan recursive searah dengan Investasi sebagai Variabel Instrumen". Penelitian yang mencakup seluruh kabupaten di

Madura selama periode 2015–2024 ini diharapkan mampu memberikan gambaran empiris yang lebih akurat dan komprehensif mengenai dinamika fiskal daerah.

1.2. **Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaruh jumlah wisatawan, jumlah penduduk, dan investasi terhadap Perekonomian di Madura pada periode 2015–2024?
2. Bagaimana pengaruh Perekonomian estimate, Jumlah Wisatawan, Jumlah Penduduk terhadap PAD di Madura pada periode 2015–2024?

1.3. **Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis pengaruh jumlah wisatawan, jumlah penduduk, dan investasi terhadap Perekonomian di Madura pada periode 2015–2024.
2. Untuk menganalisis pengaruh Perekonomian estimate, Jumlah Wisatawan, Jumlah Penduduk terhadap PAD di Madura pada periode 2015–2024.

1.4. **Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini memberikan manfaat bagi penulis untuk menambah wawasan, pengetahuan, dan pengalaman dalam menganalisis permasalahan ekonomi daerah, khususnya yang berkaitan dengan faktor-faktor yang memengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Melalui penelitian ini, penulis dapat memahami secara lebih mendalam bagaimana variabel seperti jumlah wisatawan, Perekonomian, dan jumlah penduduk berperan dalam membentuk kinerja keuangan daerah. Selain itu, penelitian ini juga

menjadi sarana penerapan ilmu yang telah diperoleh selama perkuliahan ke dalam konteks nyata pembangunan ekonomi daerah di Madura.

2. Bagi Instansi Terkait

Bagi pemerintah daerah di empat kabupaten di Pulau Madura, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan peningkatan PAD secara efektif dan berkelanjutan. Temuan penelitian ini dapat membantu instansi terkait dalam mengidentifikasi faktor-faktor utama yang memengaruhi PAD, sehingga pemerintah daerah dapat mengoptimalkan potensi ekonomi lokal, meningkatkan efektivitas pemungutan pajak dan retribusi, serta memperkuat sektor-sektor unggulan seperti pariwisata dan industri kreatif. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat digunakan sebagai dasar evaluasi dan perencanaan dalam upaya peningkatan kemandirian fiskal daerah agar ketergantungan terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat dapat dikurangi.

3. Bagi Almamater

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik bagi Universitas Trunodjoyo Madura, khususnya Program Studi Ekonomi Pembangunan, sebagai tambahan referensi ilmiah dan bahan kajian dalam bidang keuangan daerah dan ekonomi pembangunan. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya literatur kampus serta menjadi acuan bagi mahasiswa lain yang ingin melakukan penelitian lanjutan terkait dengan faktor-faktor yang memengaruhi Pendapatan Asli Daerah atau topik sejenis yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi daerah.