

**RASIONALISASI TARGET PENDAPATAN DAERAH: STRATEGI
MENGATASI KESENJANGAN ANGGARAN DAN MEMULIHKAN
KESEHATAN FISKAL KOTA BANDA ACEH**

Yunita Dewi

Inspektorat Kota Banda Aceh

Email: yunita80.dewi@gmail.com;

ABSTRAK:

Kesehatan fiskal pemerintah daerah adalah fondasi pelayanan publik yang efektif. Namun, Pemerintah Kota Banda Aceh menghadapi tantangan serius pada TA 2024, yaitu krisis likuiditas dan akumulasi utang yang bersumber dari kesenjangan kronis antara target pendapatan yang tidak realistis dengan kapasitas keuangan riil. Kondisi ini secara langsung mengganggu layanan dasar dan kesejahteraan aparatur, menuntut adanya intervensi kebijakan yang fundamental. Kajian kualitatif dengan pendekatan studi kasus ini menggunakan analisis SWOT, diagram Fishbone, dan enam kriteria William Dunn untuk membedah akar masalah secara mendalam dan mengevaluasi alternatif solusi secara komprehensif. Hasil analisis mengidentifikasi bahwa akar masalahnya bersifat sistemik, meliputi ketiadaan data potensi PAD yang valid sebagai dasar perencanaan, budaya penganggaran yang digerakkan oleh belanja (*expenditure-driven*), serta lemahnya mekanisme kontrol internal dan kepatuhan terhadap evaluasi eksternal. Posisi strategis ini menempatkan Pemko Banda Aceh pada kuadran *turnaround*, di mana kelemahan internal harus diatasi dengan memanfaatkan peluang eksternal. Untuk itu, *policy paper* ini merekomendasikan sebuah **Strategi Hybrid** yang mengombinasikan tindakan stabilisasi fiskal jangka pendek melalui anggaran konservatif dengan reformasi struktural jangka panjang berbasis data dan teknologi. Pendekatan ganda ini dipilih karena merupakan solusi paling logis dan implementatif untuk memutus siklus defisit tahunan, memulihkan kesehatan fiskal, dan membangun fondasi penganggaran yang akuntabel dan berkelanjutan bagi Kota Banda Aceh.

Kata kunci: Kesehatan Fiskal, Perencanaan Anggaran, Pendapatan Asli Daerah, Policy Paper, Kota Banda Aceh

ABSTRACT:

Local government fiscal health is the foundation for effective public services. However, the Banda Aceh City Government faced a severe challenge in the 2024 fiscal year: a liquidity crisis and debt accumulation stemming from a chronic gap between unrealistic revenue targets and actual financial capacity. This condition directly disrupts essential public services and the welfare of civil servants, demanding a fundamental policy intervention. This qualitative case study employs SWOT analysis, a Fishbone diagram, and William Dunn's six criteria to deeply dissect the root causes and comprehensively evaluate alternative solutions. The analysis identifies that the root causes are systemic, including the absence of valid potential local revenue data for planning, an expenditure-driven budgeting culture, and weak internal control and compliance mechanisms against external evaluations. This strategic position places the Banda Aceh City Government in a *turnaround* quadrant, where internal weaknesses must be addressed by capitalizing on external opportunities. Therefore, this policy paper recommends a **Hybrid Strategy** that combines short-term fiscal stabilization through conservative budgeting with long-term structural reform based on data and technology. This dual approach is selected as the most logical and implementable solution to break the annual deficit cycle, restore fiscal health, and build a foundation for accountable and sustainable budgeting for Banda Aceh City.

Keywords: Fiscal Health, Budget Planning, Local-Source Revenue, Policy Paper, Banda Aceh City.

PENDAHULUAN

Tata kelola keuangan daerah yang kredibel dan berkelanjutan merupakan pilar fundamental dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan pencapaian tujuan pembangunan nasional. Menurut Mardiasmo (2021) dan diperkuat oleh studi Halim dan Abdullah (2022), kemampuan suatu pemerintah daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang realistis adalah cerminan dari kapasitas perencanaan, akuntabilitas, serta komitmen terhadap pelayanan publik yang efektif. APBD yang sehat, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, harus mampu berfungsi sebagai instrumen kebijakan yang tidak hanya mengalokasikan sumber daya secara efisien tetapi juga menjaga stabilitas fiskal jangka panjang. Kegagalan dalam merumuskan anggaran yang rasional dapat memicu berbagai persoalan, mulai dari inefisiensi belanja hingga krisis kepercayaan publik, seperti yang dianalisis oleh Wibowo dan Sari (2023). Oleh karena itu, penyusunan anggaran yang terukur menjadi prasyarat mutlak bagi terwujudnya pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab.

Fenomena kesenjangan antara target dan realisasi pendapatan daerah merupakan tantangan yang dihadapi oleh banyak pemerintah daerah di Indonesia, namun skala permasalahan yang terjadi di Kota Banda Aceh pada Tahun Anggaran (TA) 2024 menunjukkan tingkat urgensi yang sangat tinggi. Sebagaimana diberitakan media online bahwa BPK-RI menyimpulkan perencanaan dan pelaksanaan APBD Tahun 2024 Banda Aceh belum sepenuhnya mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, sehingga menimbulkan kewajiban jangka pendek berupa utang sebesar Rp111.241.735.376,00. Kondisi ini, seperti yang diulas oleh Handayani (2021) dalam konteks yang lebih luas, sering kali dipicu oleh tekanan belanja (*spending pressure*) yang tidak diimbangi dengan upaya intensifikasi pendapatan yang realistis, sehingga menciptakan siklus anggaran yang tidak sehat dari tahun ke tahun.

Secara faktual, data realisasi anggaran Pemerintah Kota Banda Aceh sejak tahun 2021-2024 menunjukkan masalah ini secara gamblang. Realisasi Pendapatan Retribusi Daerah selama empat tahun terakhir secara berturut-turut hanya mencapai **37,11% (2021), 56,33% (2022), 57,76% (2023), dan 53,17% (2024)** dari target yang ditetapkan. Angka-angka ini mengonfirmasi adanya praktik *over-budgeting* yang kronis dan menunjukkan kesenjangan perencanaan yang sangat besar pada pos pendapatan ini. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK-RI tahun sebelumnya telah menginstruksikan Tim Anggaran Pemerintah Kota (TAPK) Banda Aceh untuk lebih cermat dalam menyusun anggaran PAD dengan melakukan perhitungan yang memadai atas potensi pendapatan sebagai dasar penetapan anggaran pendapatan.

Dampak dari kesenjangan perencanaan anggaran ini sangat merusak dan terasa langsung oleh berbagai lapisan masyarakat serta aparatur pemerintahan. Berbagai pemberitaan media massa pada awal tahun 2025 turut melaporkan potensi total utang Pemko Banda Aceh yang mencapai lebih dari Rp100 miliar, termasuk tunggakan pembayaran gaji tenaga non-ASN dan utang kepada pihak ketiga seperti RSUD Meuraxa, yang secara langsung mengganggu pelayanan publik dasar dan kesejahteraan aparatur.

Akar masalah dari fenomena ini, sebagaimana teridentifikasi, penetapan target pendapatan yang tidak didasarkan pada analisis potensi yang valid. Disebutkan bahwa Pemko Banda Aceh baru akan melakukan survei potensi Pajak Daerah pada tahun 2025, yang mengindikasikan bahwa perencanaan selama ini lebih didasarkan pada kebutuhan belanja (*expenditure-driven*) daripada potensi pendapatan riil (*revenue-driven*). Praktik seperti ini, yang oleh Simanjuntak (2020) disebut sebagai "ilusi fiskal", menciptakan gambaran kemampuan keuangan yang keliru dan mendorong belanja yang melampaui kapasitas fiskal sebenarnya. Tantangan ini diperparah dengan alokasi belanja pegawai yang telah melampaui batas 30% sesuai ketentuan UU No. 1 Tahun 2022, yang semakin mempersempit ruang fiskal daerah.

Sejumlah kajian akademis telah membahas mengenai bias optimisme dalam penganggaran pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Setiawan dan Riyanto (2021) menemukan bahwa faktor-faktor politik, seperti siklus pemilihan kepala daerah dan fragmentasi politik di DPRD, berkorelasi signifikan dengan kecenderungan pemerintah daerah untuk menetapkan target pendapatan yang tidak realistis. Sementara itu, studi oleh Rahayu dan kawan-kawan (2022) mengidentifikasi bahwa tekanan untuk memenuhi target belanja yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan jangka menengah seringkali mendorong tim anggaran untuk menaikkan target pendapatan secara artifisial. Temuan-temuan ini menggarisbawahi bahwa masalah di Banda Aceh bukan sekadar isu teknis, tetapi juga berakar pada dinamika politik dan kelembagaan dalam proses penyusunan anggaran.

Kajian-kajian terdahulu, seperti yang dilakukan oleh Setiawan dan Riyanto (2021) serta Rahayu dkk. (2022), telah berhasil mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya penganggaran yang optimis. Namun, terdapat kesenjangan dalam literatur tersebut, di mana sebagian besar penelitian berhenti pada tahap identifikasi masalah dan analisis kausalitas. Masih sedikit kajian yang secara spesifik merumuskan dan mengevaluasi alternatif kebijakan yang konkret dan implementatif bagi pemerintah daerah yang sudah terlanjur berada dalam kondisi krisis fiskal akibat praktik penganggaran yang tidak realistis tersebut. Diperlukan sebuah jembatan analisis yang menghubungkan antara diagnosis masalah dengan resep kebijakan yang praktis dan dapat dieksekusi.

METODE

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (*case study*) yang difokuskan pada Pemerintah Kota Banda Aceh dalam siklus APBK TA 2024. Pemilihan pendekatan kualitatif dimaksudkan untuk menggali secara mendalam kompleksitas, konteks, serta proses di balik fenomena perencanaan anggaran yang tidak realistis. Desain studi kasus dipandang paling tepat karena memungkinkan investigasi yang menyeluruh terhadap dinamika internal, proses pengambilan keputusan, serta dampak kebijakan yang muncul dalam konteks spesifik tersebut.

Pengumpulan data dilakukan dengan dua tahap utama. Pertama, analisis diagnostik menggunakan diagram Fishbone untuk memetakan akar masalah dan Matriks IFE-EFE guna menentukan posisi strategis pemerintah daerah. Kedua, analisis prospektif dilakukan melalui eksperimen kebijakan dan pemetaan SWOT, yang kemudian diperkaya dengan hasil simulasi untuk menguji hipotesis. Dengan metodologi ini, kajian tidak hanya mengidentifikasi masalah masa lalu, tetapi juga

menguji solusi masa depan agar rekomendasi kebijakan yang dihasilkan lebih kuat secara logis dan operasional.

Selanjutnya, penentuan prioritas masalah dilakukan dengan metode USG (Urgency, Seriousness, Growth). Hasil analisis menunjukkan bahwa “Perencanaan Pendapatan yang Tidak Realistis dan Mengabaikan Data Historis” menjadi prioritas utama dengan skor sempurna (15). Masalah ini dianggap paling fundamental karena menjadi akar dari persoalan defisit kas, akumulasi utang, dan penurunan pelayanan publik. Dengan demikian, policy paper ini menegaskan bahwa intervensi kebijakan harus difokuskan pada pembenahan sistem perencanaan pendapatan agar kesehatan fiskal Kota Banda Aceh dapat dipulihkan secara berkelanjutan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Setelah merumuskan masalah utama yang menjadi episentrum krisis fiskal di Kota Banda Aceh, langkah selanjutnya adalah membedah secara mendalam faktor-faktor yang melatarbelakanginya. Analisis ini bertujuan untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan internal yang melekat dalam rantai nilai proses penganggaran Pemerintah Kota Banda Aceh, serta peluang dan ancaman dari lingkungan eksternal yang memengaruhinya. Pemetaan ini akan menjadi landasan esensial untuk merumuskan dan mengevaluasi alternatif kebijakan strategis menggunakan kerangka analisis SWOT.

Faktor Internal: Kekuatan (*Strengths*) dan Kelemahan (*Weaknesses*)

Faktor internal adalah elemen-elemen yang berada dalam kendali langsung Pemerintah Kota Banda Aceh. Memahaminya secara jujur adalah kunci untuk merancang kebijakan yang realistis dan dapat diimplementasikan.

A. Kekuatan (*Strengths*)

1. **Adanya Komitmen Pimpinan untuk Perbaikan.** Adanya arahan dari pimpinan daerah, seperti Inspektur Inspektorat, untuk menyusun *policy paper* ini menunjukkan adanya kesadaran dan kemauan politik (*political will*) di tingkat eksekutif untuk mencari solusi fundamental. Komitmen ini, ditambah dengan pernyataan Walikota di media massa untuk menyelesaikan utang, merupakan modal sosial dan politik yang sangat berharga untuk mendorong reformasi kebijakan dari dalam.
2. **Ketersediaan Kerangka Regulasi yang Lengkap sebagai Landasan Hukum.** Pemerintah Kota Banda Aceh memiliki landasan hukum yang kuat untuk praktik penganggaran yang baik, mulai dari PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah hingga Permendagri No. 15 Tahun 2023. Keberadaan regulasi ini merupakan kekuatan karena reformasi yang akan diusulkan tidak perlu dimulai dari nol, melainkan dapat berlandaskan pada penegakan dan internalisasi aturan yang sudah ada.
3. **Struktur Kelembagaan Perencanaan dan Pengawasan yang Telah Terbentuk.** Kota Banda Aceh telah memiliki perangkat kelembagaan yang lengkap untuk siklus anggaran, seperti Bappeda, BPKK, dan Inspektorat Daerah. Struktur yang sudah mapan ini merupakan kekuatan karena reformasi tidak memerlukan pembentukan lembaga baru, melainkan fokus pada perbaikan proses bisnis, sinergi, dan peningkatan kapasitas di dalam lembaga-lembaga yang sudah eksis.

B. Kelemahan (*Weaknesses*)

1. **Ketiadaan Basis Data Potensi PAD yang Valid.** Ini adalah kelemahan internal yang paling fundamental dan kritis. Pemko Banda Aceh seluruh proses perencanaan target pendapatan selama ini dilakukan dalam "ruang gelap" tanpa peta potensi yang akurat, sehingga proyeksi yang dihasilkan lebih bersifat asuntif daripada berbasis bukti (*evidence-based*).
2. **Budaya Perencanaan Anggaran Berbasis Belanja (*Expenditure-Driven*).** Terdapat indikasi kuat bahwa proses penganggaran berjalan dengan logika terbalik: target pendapatan ditetapkan untuk menjustifikasi besaran belanja yang telah direncanakan. Praktik ini tecermin dari penetapan target yang tidak realistis secara berulang kali, yang menunjukkan bahwa kebutuhan belanja lebih mendominasi proses daripada proyeksi pendapatan yang rasional.
3. **Lemahnya Mekanisme Kontrol dan Verifikasi Internal.** Rekomendasi BPK agar TAPK "lebih cermat" dan fakta bahwa SPD dapat diterbitkan melebihi kas yang tersedia menunjukkan lemahnya *challenge function* di dalam proses internal. Tidak ada mekanisme yang cukup kuat untuk memverifikasi secara substantif dan menantang usulan target pendapatan yang tidak realistis dari SKPK penghasil.
4. **Kapasitas Fiskal yang Kaku dan Terbebani Belanja Pegawai.** Alokasi belanja pegawai telah melebihi batas 30%. Ini adalah kelemahan struktural yang mengurangi fleksibilitas fiskal. Beban belanja wajib yang besar ini secara tidak langsung menciptakan tekanan psikologis dan politis untuk terus menaikkan target pendapatan, meskipun tidak realistis, demi menutupi kebutuhan belanja operasional.

Faktor Eksternal: Peluang (*Opportunities*) dan Ancaman (*Threats*)

Faktor eksternal adalah elemen-elemen di luar kendali langsung Pemerintah Kota Banda Aceh yang dapat memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan.

A. Peluang (*Opportunities*)

1. **Dukungan Teknis dan Supervisi dari Pemerintah Provinsi.** Mekanisme evaluasi RAPBK oleh Gubernur Aceh, merupakan sebuah peluang. Jika dibangun komunikasi dan komitmen yang baru, Pemerintah Provinsi dapat menjadi mitra strategis dalam memberikan asistensi teknis untuk survei potensi PAD, *capacity building* bagi TAPK, dan sebagai "wasit" yang membantu memastikan kepatuhan dalam proses anggaran.
2. **Potensi Pertumbuhan Ekonomi Lokal dan Sumber PAD Baru.** Di tengah tantangan, selalu ada potensi ekonomi yang belum tergali secara optimal, seperti sektor pariwisata, ekonomi kreatif, dan UMKM. Dengan adanya perbaikan data dan kebijakan yang tepat, sumber-sumber ini dapat menjadi peluang untuk ekstensifikasi PAD di masa depan, sehingga tidak hanya bergantung pada sumber-sumber yang ada saat ini.
3. **Pemanfaatan Teknologi untuk Optimalisasi Pendapatan.** Perkembangan teknologi digital menawarkan peluang besar untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam pemungutan pajak dan retribusi. Implementasi sistem pembayaran digital (*e-payment*), *e-filing*, dan sistem pengawasan berbasis data dapat membantu mengurangi potensi kebocoran, meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak, dan menyediakan data realisasi secara *real-time* untuk perencanaan yang lebih akurat.

B. Ancaman (*Threats*)

1. **Dinamika dan Tekanan Politik dalam Proses Penganggaran.** Proses penganggaran tidak pernah steril dari kepentingan politik. Adanya tekanan dari berbagai pihak, baik eksekutif maupun legislatif, untuk mendanai program-program populis atau proyek-proyek tertentu dapat menjadi ancaman yang mendorong kembali praktik penetapan target pendapatan yang tidak realistis sebagai jalan pintas untuk mengakomodasi semua kepentingan tersebut.
2. **Ketidakpastian Ekonomi Makro.** Kondisi ekonomi regional dan nasional yang tidak menentu, seperti inflasi, perlambatan pertumbuhan, atau perubahan kebijakan nasional, merupakan ancaman eksternal. Faktor-faktor ini dapat secara langsung memengaruhi daya beli masyarakat dan profitabilitas dunia usaha, yang pada akhirnya berdampak pada realisasi penerimaan pajak hotel, restoran, dan sumber PAD lainnya, terlepas dari sebaik apapun perencanaan internal yang dilakukan.
3. **Rendahnya Tingkat Kesadaran dan Kepatuhan Wajib Pajak/Retribusi.** Meskipun tidak secara eksplisit disebutkan, realisasi yang konsisten rendah dapat juga disebabkan oleh tingkat kepatuhan masyarakat yang belum optimal. Budaya kepatuhan yang rendah merupakan ancaman eksternal yang persisten dan membutuhkan intervensi jangka panjang yang tidak dapat diselesaikan hanya melalui perbaikan teknis perencanaan anggaran semata.

Justifikasi Analisis IFE:

Total skor IFE sebesar **2.00** (di bawah rata-rata 2.50) menunjukkan bahwa posisi internal Pemerintah Kota Banda Aceh saat ini secara keseluruhan **lemah**. Kelemahan-kelemahan yang ada memiliki bobot yang sangat signifikan (total 0.65) dan peringkat yang sangat rendah (peringkat 1 dan 2), yang artinya kelemahan tersebut bersifat fundamental dan sangat berpengaruh. Ketidadaan data potensi PAD diberi bobot tertinggi (0.20) karena merupakan akar masalah teknis yang paling krusial. Sebaliknya, kekuatan yang ada, meskipun penting seperti komitmen pimpinan (bobot 0.15, peringkat 4), belum mampu mengimbangi besarnya dampak dari kelemahan-kelemahan struktural yang ada.

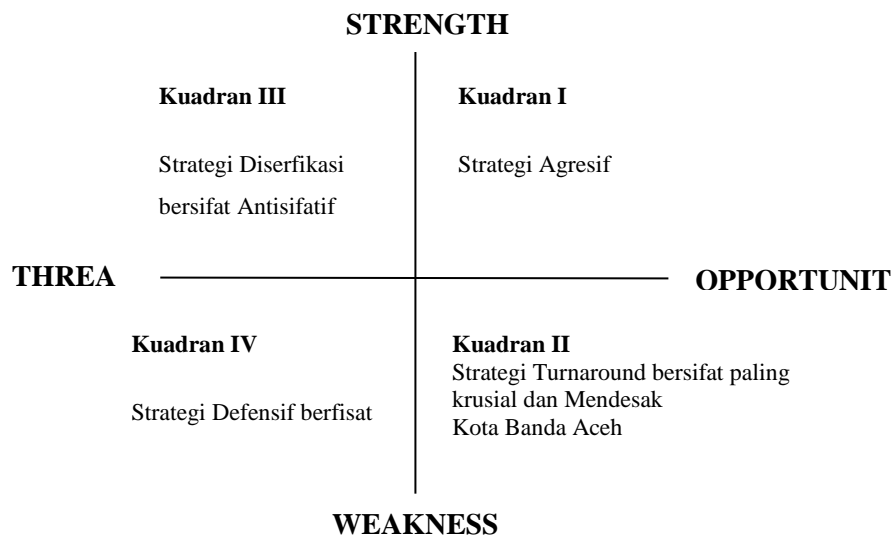
Justifikasi Analisis EFE:

Total skor EFE sebesar **2.30** (sedikit di bawah rata-rata 2.50) menunjukkan bahwa respons Pemerintah Kota Banda Aceh terhadap lingkungan eksternal saat ini bersifat **rata-rata cenderung reaktif**. Peringkat 2 yang dominan mengindikasikan bahwa Pemko Banda Aceh belum secara proaktif dan maksimal memanfaatkan peluang yang ada (seperti pemanfaatan teknologi yang diberi bobot tertinggi 0.20) dan juga belum memiliki strategi yang superior untuk memitigasi ancaman (seperti tekanan politik yang juga berbobot tinggi 0.20). Hal ini mencerminkan kondisi di mana pemerintah kota lebih sering merespons isu eksternal saat terjadi daripada mengantisipasinya.

Hasil dari analisis matriks IFE dan EFE kemudian dipetakan ke dalam sebuah kuadran untuk menentukan posisi strategis Pemko Banda Aceh. Sumbu horizontal (X) merepresentasikan total skor EFE, dan sumbu vertikal (Y) merepresentasikan total skor IFE.

Total Skor IFE (Sumbu Y) = 2.00 (Posisi Internal Lemah)

Total Skor EFE (Sumbu X) = 2.30 (Posisi Eksternal Rata-rata)



Posisi strategis Pemerintah Kota Banda Aceh seharusnya berada di **KUADRAN II (WEAKNESS - OPPORTUNITY)**

Setelah mengetahui posisi strategis Pemerintah Kota Banda Aceh berada di **Kuadran II (Strategi Turnaround)**, maka prioritas utama adalah merumuskan strategi yang dapat menggunakan peluang eksternal untuk mengatasi kelemahan internal. Matriks TOWS digunakan sebagai kerangka kerja untuk menghasilkan alternatif strategi secara sistematis dengan mempertemukan faktor internal (Kekuatan & Kelemahan) dengan faktor eksternal (Peluang & Ancaman).

Tabel 2. Matriks TOWS Pemerintah Kota Banda Aceh

	Kekuatan (<i>Strengths</i> - S) S1: Komitmen Pimpinan untuk Perbaikan. S2: Ketersediaan Kerangka Regulasi. S3: Struktur Kelembagaan yang Telah Terbentuk.	Kelemahan (<i>Weaknesses</i> - W) W1: Ketiadaan Basis Data Potensi PAD yang Valid. W2: Budaya Perencanaan Berbasis Belanja. W3: Kapasitas Fiskal Kaku (Belanja Pegawai > 30%). W4: Lemahnya Mekanisme Kontrol & Verifikasi Internal.
Peluang (<i>Opportunities</i> - O) O1: Dukungan Teknis & Supervisi dari Pemerintah Provinsi. O2: Potensi Pertumbuhan Ekonomi Lokal & Sumber PAD Baru. O3: Pemanfaatan Teknologi untuk Optimalisasi Pendapatan.	Strategi S-O (Memanfaatkan Peluang dengan Kekuatan) 1. Strategi Aliansi & Akselerasi: Memanfaatkan komitmen pimpinan (S1) untuk membangun aliansi strategis dengan Pemerintah Provinsi (O1) guna mendapatkan asistensi teknis dalam perencanaan anggaran dan akselerasi pemanfaatan teknologi (O3). 2. Strategi Eksplorasi Potensi: Mengoptimalkan peran Bappeda dan SKPK terkait (S3)	Strategi W-O (Mengatasi Kelemahan dengan Memanfaatkan Peluang) 1. Strategi Perencanaan Berbasis Bukti: Memanfaatkan dukungan teknis Pemprov (O1) dan teknologi (O3) untuk segera melaksanakan survei potensi PAD yang komprehensif , sehingga mengatasi kelemahan fundamental ketiadaan data (W1) dan mengubah basis perencanaan menjadi berbasis bukti (<i>evidence-based</i>). 2. Strategi Transformasi Digital:

	untuk melakukan identifikasi dan pemetaan potensi ekonomi baru (O2) sebagai dasar ekstensifikasi PAD di masa depan.	Mengadopsi platform digital (O3) untuk perencanaan dan monitoring pendapatan yang transparan, guna mengubah budaya perencanaan berbasis belanja (W2) dan memperkuat mekanisme kontrol internal (W4). 3. Strategi Diversifikasi Pendapatan: Melakukan ekstensifikasi PAD dengan menggali potensi ekonomi baru (O2) sebagai strategi jangka menengah untuk mengurangi tekanan pada pos pendapatan yang ada dan melonggarkan kekakuan fiskal (W3).
Ancaman (Threats - T) T1: Dinamika dan Tekanan Politik dalam Penganggaran. T2: Ketidakpastian Ekonomi Makro. T3: Rendahnya Kepatuhan Wajib Pajak/Retribusi.	Strategi S-T (Menggunakan Kekuatan untuk Menghadapi Ancaman) 1. Strategi Penegakan Aturan: Menggunakan komitmen pimpinan (S1) dan kerangka regulasi (S2) sebagai landasan yang kuat untuk menolak intervensi dan tekanan politik (T1) yang mendorong penetapan target pendapatan yang tidak realistis. 2. Strategi Intensifikasi Kepatuhan: Meningkatkan peran BPKK dan SKPK terkait (S3) dalam melakukan sosialisasi dan penegakan aturan secara humanis namun tegas untuk memitigasi rendahnya kepatuhan Wajib Pajak (T3).	Strategi W-T (Meminimalisir Kelemahan dan Menghindari Ancaman) 1. Strategi Reformasi Proses Bisnis: Mereformasi proses bisnis internal (mengatasi W2, W4) dengan menetapkan Prosedur Operasional Standar (POS) yang baku untuk perencanaan dan verifikasi target pendapatan, guna meminimalisir celah bagi tekanan politik (T1) yang tidak akuntabel. 2. Strategi Peningkatan Adaptabilitas: Membangun sistem <i>dashboard</i> monitoring pendapatan secara <i>real-time</i> (mengatasi W1) untuk meningkatkan kemampuan adaptasi dan respons cepat terhadap ancaman ketidakpastian ekonomi makro (T2).

Interpretasi dan Arah Kebijakan dari Matriks TOWS:

Analisis Matriks TOWS di atas memberikan gambaran yang jelas mengenai arah strategis yang harus diambil oleh Pemerintah Kota Banda Aceh.

Prioritas Utama pada Strategi W-O (Turnaround): Sesuai dengan posisi di Kuadran II, kelompok strategi yang paling krusial dan mendesak untuk diimplementasikan adalah **Strategi W-O**. Strategi ini secara langsung menjawab permasalahan inti dengan memanfaatkan peluang eksternal (dukungan Pemprov, teknologi, potensi ekonomi) untuk memperbaiki kelemahan internal yang paling fundamental (ketiadaan data, budaya perencanaan yang keliru, dan mekanisme kontrol yang lemah). Tiga strategi yang dihasilkan pada kuadran ini **Perencanaan Berbasis Bukti, Transformasi Digital, dan Diversifikasi Pendapatan** akan menjadi inti dari alternatif kebijakan yang akan dibahas pada Bab III.

Strategi S-O sebagai Pendukung: Strategi S-O bersifat proaktif dan dapat dijalankan secara paralel untuk akselerasi perbaikan. Membangun aliansi dengan Pemprov dan mulai memetakan potensi baru akan memperkuat implementasi strategi W-O.

Strategi S-T dan W-T sebagai Langkah Mitigasi: Strategi pada kuadran ST dan WT bersifat lebih defensif dan antisipatif. Strategi penegakan aturan (ST) dan WT bersifat lebih defensif dan antisipatif. Strategi penegakan aturan (ST) dan

reformasi proses bisnis (WT) sangat penting untuk membangun benteng pertahanan terhadap tekanan politik dan ketidakpastian eksternal, memastikan bahwa reformasi yang dilakukan tidak mudah tergerus oleh ancaman-ancaman yang ada.

Dengan demikian, Matriks TOWS ini telah berhasil menerjemahkan analisis diagnostik menjadi serangkaian alternatif strategi yang logis, terstruktur, dan siap untuk dielaborasi lebih lanjut menjadi pilihan-pilihan kebijakan yang konkret.

Alternatif Pilihan Kebijakan Dengan Pendekatan Wiliam Dunn

Berdasarkan Matriks TOWS, khususnya pada strategi W-O, tiga alternatif kebijakan utama dirumuskan sebagai berikut:

Alternatif Kebijakan 1: Stabilisasi Fiskal Jangka Pendek dengan Anggaran Konservatif.

Deskripsi Konkret: Menerbitkan Peraturan Walikota (Perwal) yang secara tegas mengamankan bahwa penetapan target pendapatan Retribusi Daerah untuk APBK TA 2026 tidak boleh melebihi rata-rata realisasi tiga tahun terakhir ditambah proyeksi inflasi daerah (misalnya 5%). Setiap usulan di atas batas tersebut wajib disertai justifikasi data potensi yang sangat kuat dan divalidasi oleh Inspektorat. Kebijakan ini memaksa semua SKPK untuk melakukan rasionalisasi dan prioritasasi belanja secara ketat agar sesuai dengan kapasitas fiskal yang lebih realistis.

Alternatif Kebijakan 2: Reformasi Struktural Berbasis Data dan Teknologi.

Deskripsi Konkret: Memfokuskan sumber daya pada APBK-Perubahan TA 2025 untuk mendanai dua program fundamental: (1) Pelaksanaan survei komprehensif untuk memetakan seluruh potensi riil PAD di Kota Banda Aceh, bekerja sama dengan akademisi atau konsultan independen; dan (2) Pengembangan *dashboard* sistem informasi pendapatan daerah secara *real-time*. Target pendapatan untuk APBK TA 2027 dan seterusnya akan didasarkan sepenuhnya pada hasil survei dan data digital ini.

Alternatif Kebijakan 3: Pendekatan Hybrid: Stabilisasi Jangka Pendek dan Optimalisasi Jangka Panjang.

Deskripsi Konkret: Mengombinasikan kedua alternatif di atas dalam dua jalur yang berjalan paralel. **Jalur Jangka Pendek (TA 2026):** Menerapkan Kebijakan 1 (Anggaran Konservatif melalui Perwal) untuk segera menghentikan krisis likuiditas dan memutus siklus utang. **Jalur Jangka Panjang (dimulai TA 2025):** Secara bersamaan, memulai pelaksanaan Kebijakan 2 (survei potensi PAD dan pengembangan teknologi) yang hasilnya akan menjadi dasar perencanaan anggaran yang solid mulai TA 2027.

Tabel 3 Matriks Evaluasi Alternatif Kebijakan

Kriteria	Alternatif 1: Anggaran Konservatif	Alternatif 2: Reformasi Struktural	Alternatif 3: Pendekatan Hybrid
Efektivitas	Tinggi (Jangka Pendek), Rendah (Jangka Panjang)	Rendah (Jangka Pendek), Sangat Tinggi (Jangka Panjang)	Sangat Tinggi (Menyeluruh)
Efisiensi	Sangat Tinggi	Sedang	Sangat Tinggi (Optimal)

	(Biaya Rendah, Dampak Cepat)	(Biaya Tinggi, Dampak Jangka Panjang)	
Kecukupan	Rendah (Tidak Menyentuh Akar Masalah)	Sangat Tinggi (Menyelesaikan Akar Masalah)	Sangat Tinggi (Menyeluruh)
Pemerataan	Sedang (Potensi Pemotongan Belanja Tidak Merata)	Tinggi (Perencanaan Lebih Adil)	Sangat Tinggi (Adil & Terkelola)
Responsivitas	Sedang (Responsif ke BPK, Kurang ke SKPK)	Tinggi (Responsif terhadap Tata Kelola yang Baik)	Sangat Tinggi (Responsif ke Semua)
Ketepatan	Tepat (Sebagai Solusi Darurat)	Sangat Tepat (Sebagai Solusi Fundamental)	Paling Tepat (Solusi Komprehensif)

Berdasarkan evaluasi komprehensif terhadap tiga alternatif kebijakan menggunakan enam kriteria William Dunn, dapat ditarik sebuah kesimpulan yang logis dan kuat mengenai pilihan kebijakan yang paling unggul untuk mengatasi krisis fiskal di Pemerintah Kota Banda Aceh.

Alternatif Kebijakan 1 (Anggaran Konservatif), meskipun sangat efektif dan efisien untuk mencapai stabilitas fiskal dalam jangka pendek, memiliki kelemahan fundamental pada kriteria kecukupan. Kebijakan ini hanya bertindak sebagai "obat pereda nyeri" yang mengatasi gejala *over-budgeting*, namun tidak menyembuhkan "penyakit" utamanya, yaitu ketiadaan data potensi yang valid. Jika hanya kebijakan ini yang diambil, Pemerintah Kota Banda Aceh berisiko kembali jatuh ke dalam siklus masalah yang sama di masa depan setelah kebijakan ini tidak lagi diberlakukan secara ketat.

Di sisi lain, Alternatif Kebijakan 2 (Reformasi Struktural Berbasis Data) unggul secara signifikan pada kriteria kecukupan karena langsung menyasar pada akar masalah. Kebijakan ini menjanjikan solusi yang permanen dan sejalan dengan prinsip tata kelola yang baik. Namun, kelemahannya terletak pada kriteria efektivitas jangka pendek. Implementasinya membutuhkan waktu dan investasi, sehingga tidak mampu memberikan solusi cepat untuk krisis likuiditas yang sudah mendesak dan akan dihadapi pada siklus anggaran berikutnya.

Dengan demikian, Alternatif Kebijakan 3 (Pendekatan Hybrid) secara konsisten menunjukkan keunggulan di hampir seluruh kriteria evaluasi. Kebijakan ini secara cerdas mengintegrasikan keunggulan dari dua alternatif lainnya sambil memitigasi kelemahan masing-masing.

Berdasarkan superioritasnya yang jelas dalam analisis kriteria, maka Alternatif Kebijakan 3: Pendekatan Hybrid (Stabilisasi Jangka Pendek dan Optimalisasi Jangka Panjang) dipilih sebagai kebijakan yang direkomendasikan untuk diimplementasikan oleh Pemerintah Kota Banda Aceh. Kebijakan ini tidak hanya menawarkan solusi yang paling logis dan komprehensif, tetapi juga paling realistis untuk dieksekusi dalam konteks tantangan yang ada, karena ia mampu menjawab kebutuhan mendesak saat ini tanpa mengorbankan visi perbaikan jangka panjang.

Berdasarkan analisis permasalahan, pemetaan posisi strategis, dan evaluasi mendalam terhadap berbagai alternatif kebijakan, bab ini merumuskan satu rekomendasi kebijakan yang paling strategis dan implementatif bagi Pemerintah Kota Banda Aceh. Rekomendasi ini dirancang tidak hanya untuk menyelesaikan krisis fiskal saat ini, tetapi juga untuk membangun fondasi tata kelola keuangan yang sehat dan berkelanjutan. Rekomendasi Kebijakan: "Implementasi Strategi Hybrid untuk Reformasi Perencanaan Anggaran" ini pada dasarnya berbentuk serangkaian tindakan konkret dan terstruktur yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Banda Aceh dalam dua jalur yang berjalan secara simultan: satu untuk penanganan krisis jangka pendek dan satu lagi untuk reformasi fundamental jangka panjang.

KESIMPULAN

Kesehatan fiskal Pemerintah Kota Banda Aceh berada pada titik kritis yang menuntut adanya intervensi kebijakan yang fundamental dan segera. Kajian ini telah mengidentifikasi adanya kesenjangan kronis antara target pendapatan daerah yang ditetapkan dalam APBD dengan kapasitas keuangan riil yang dimiliki. Kesenjangan ini telah menciptakan sebuah lingkaran setan (*vicious cycle*) yang bermanifestasi dalam bentuk krisis likuiditas, akumulasi utang belanja yang terus membebani anggaran tahun berikutnya, serta terganggunya penyelenggaraan pelayanan publik esensial yang berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat dan aparatur.

Analisis mendalam menunjukkan bahwa permasalahan ini bersifat sistemik, bukan insidental. Akar masalah utamanya bukanlah kegagalan dalam pemungutan, melainkan kegagalan dalam perencanaan. Diagram analisis Fishbone secara jelas memetakan bahwa krisis ini berakar pada empat kelemahan utama: (1) ketiadaan basis data potensi PAD yang valid sebagai landasan perencanaan; (2) budaya penganggaran yang digerakkan oleh kebutuhan belanja (*expenditure-driven*), bukan oleh proyeksi pendapatan yang realistis; (3) lemahnya mekanisme kontrol dan verifikasi internal dalam tubuh Tim Anggaran Pemerintah Kota (TAPK); serta (4) rendahnya kepatuhan terhadap mekanisme evaluasi eksternal, seperti hasil pemeriksaan BPK-RI dan rekomendasi dari Gubernur. Analisis Matriks SWOT kemudian memvalidasi bahwa kondisi ini menempatkan Pemerintah Kota Banda Aceh pada **posisi strategis turnaround**, di mana kelemahan internal yang signifikan harus segera diatasi dengan memanfaatkan peluang eksternal yang ada.

Setelah mengevaluasi tiga alternatif kebijakan tindakan darurat melalui anggaran konservatif, reformasi fundamental berbasis data, dan pendekatan hybrid menggunakan enam kriteria William Dunn, **Alternatif Kebijakan 3: Pendekatan Hybrid (Stabilisasi Jangka Pendek dan Optimalisasi Jangka Panjang)** secara konsisten terbukti sebagai pilihan yang paling unggul. Kebijakan ini tidak hanya efektif dan efisien, tetapi juga paling mencukupi, adil, responsif, dan tepat untuk menjawab kompleksitas masalah yang dihadapi.

Oleh karena itu, *policy paper* ini merekomendasikan **implementasi Strategi Hybrid untuk Reformasi Perencanaan Anggaran**. Rekomendasi ini bukanlah sekadar pilihan teknis, melainkan sebuah pilihan strategis yang paling logis dan kuat. Argumentasinya adalah bahwa pendekatan ini merupakan satu-satunya solusi yang mampu menjalankan dua tugas krusial secara simultan: **menyelesaikan krisis mendesak saat ini** melalui stabilisasi fiskal jangka pendek, sekaligus **membangun**

fondasi yang kokoh untuk masa depan melalui reformasi struktural berbasis data dan teknologi. Ini adalah pendekatan yang pragmatis, implementatif, dan secara humanis mampu menyeimbangkan antara "pil pahit" jangka pendek dengan visi pemulihan jangka panjang yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmadi, R. (2024). *Pedoman penulisan makalah kebijakan untuk jabatan fungsional perencana*. Pusbindiklatren Bappenas dan Tanoto Foundation.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An introduction* (6th ed.). Routledge.
- Flyvbjerg, B. (2018). *The optimism bias and planning fallacy*. In M. Kelik, M. G. M. van der Heijden, & B. F. M. van Mil (Eds.), *The Oxford handbook of project management* (pp. 347-366). Oxford University Press.
- Halim, A., & Abdullah, S. (2022). *The effect of local government characteristics on the integrity of financial statements: A study on Indonesian local governments*. *Journal of Accounting and Investment*, 23(2), 265–283. <https://doi.org/10.18196/jai.v23i2.13521>
- Hidayat, A., & Purnomo, E. P. (2022). *Strategi pengembangan potensi desa wisata menggunakan analisis SWOT (Studi kasus Desa Wisata Cikalahang)*. *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, 4(1), 1-12.
- Kementerian Dalam Negeri. (2020). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Kementerian Dalam Negeri. (2023). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2024*.
- Khasanah, A. N., & Yulianto, A. (2021). *Pengaruh asimetri informasi, efektivitas pengendalian internal, dan kesesuaian kompensasi terhadap budgetary slack*. *Jurnal Akuntansi dan Pajak*, 21(2), 265-274. <https://doi.org/10.29040/jap.v21i2.1793>
- Mardiasmo. (2021). *Akuntansi Sektor Publik* (Edisi Terbaru). Penerbit Andi.
- Nugrobo, A. A. (2022). *Optimistic bias in local government budgeting and its impact on fiscal performance*. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(3), 334–355. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-05-2021-0078>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*.
- Pratiwi, D. A., & Jaubari, H. (2021). *Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Aceh*. *Jurnal Perspektif Ekonomi Darussalam*, 7(1), 108–123. <https://doi.org/10.24815/jped.v7i1.19632>

- Putra, H. S., & Jati, I. K. (2022). *The role of internal control and external audit in preventing budgetary slack in local government*. *Jurnal ASET (Akuntansi Riset)*, 14(1), 1–14.
- Rahayu, S., Hapsari, I., & Subardjanto, D. (2022). *Political fragmentation and optimistic revenue budget in Indonesian local governments*. *Cogent Business & Management*, 9(1), 2038575. <https://doi.org/10.1080/23311975.2022.2038575>
- Rihardjo, I. B., & Utomo, C. (2020). *The effect of fiscal dependency on local government financial performance: The moderating role of political competition*. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 35(1), 1-16.
- Sari, D. P., & Abdullah, S. (2021). *Determinan kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia: Studi empiris pada pemerintah provinsi*. *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah*, 9(2), 115-128.
- Setiawan, D., & Riyanto, B. (2021). *The political cycle of the regional head election and its effect on budget forecast errors*. *Journal of Governance and Public Policy*, 8(2), 123–138.
- Simanjuntak, R. (2020). *Fiscal illusion and its determinants in Indonesian municipalities*. *International Journal of Public Administration*, 43(13), 1123–1134. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1677843>
- Wibowo, A., & Sari, D. P. (2023). *The impact of budget realization gaps on public service quality: Evidence from Indonesian cities*. *Journal of Southeast Asian Economies*, 40(1), 88–105.
- Widiastuti, R., & Suryanto, S. (2021). *Analisis implementasi teori keagenan dalam penganggaran sektor publik di Indonesia*. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, 12(2), 345-360.
- Yuhertiana, I., Puspitasari, E., & Hapsari, T. (2022). *Analisis keberlanjutan fiskal pemerintah daerah di era pandemi Covid-19*. *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, 8(1), 1-18.