

ANALISIS KINERJA PAD BEBERAPA KABUPATEN DAN KOTA DI ACEH

Shebrina Amellya¹⁾, Syukriy Abdullah²⁾

¹Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh
email: shebrinaamel@gmail.com

²Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh
email: syukriyabdullah@feb.unsyiah.ac.id

Abstract

PAD becomes the basis for consideration for local governments when preparing budgets that will be agreed with the DPRD. Some of the PAD targets have not been achieved, so there is a possibility of a shortage of funds to finance expenditures. When setting PAD targets, local governments inflate the target so that they can budget the same amount of spending. If the income does not reach the target, there will be a cut in spending allocation. Therefore, this research is needed to analyze how the pattern or behavior in the performance of PAD and its components. Poor performance for PAD or PAD targets not being achieved can have several meanings, one of which is that PAD targets are forced or are above potential. The DPRD or the regional head himself imposes a high PAD target because if the PAD target is high, then the allocated expenditure can also be high. PAD that exceeds the target may have agency problems, because the SKPD proposes a PAD target that is too low. Agency problems in budget changes occur when budget changes are based on fulfilling the self-interest of budget decision makers. Thus, the determination of the budget on the income and expenditure will result in a variance or difference between the budget and realization. The difference between the budget and the realization will indicate inaccuracies in setting targets in the budgeting process.

Keywords: *Anggaran, PAD, Realisasi, Teori Keagenan, Varian.*

1. PENDAHULUAN

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan yang cukup penting bagi pemerintah daerah karena adanya kebebasan bagi pemerintah daerah untuk membelanjakannya. PAD dapat bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Sumber keuangan yang berasal dari PAD dapat digunakan sesuai dengan kehendak dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan daerahnya, sehingga lebih penting dibandingkan dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Kemampuan suatu daerah untuk meningkatkan kinerja PAD akan berpengaruh dalam perkembangan serta pembangunan daerah dan terwujudnya tujuan dari pemerintahan daerah tersebut. Semakin tinggi PAD suatu daerah maka diharapkan akan semakin baik pula kesejahteraan rakyat yang ada di daerah tersebut. PAD dari suatu daerah dapat dioptimalkan dengan berbagai cara, diantaranya dengan mengidentifikasi potensi dan sumber-sumber daya yang dimiliki daerah, khususnya sumber-sumber pendapatan dalam rangka pembiayaan pembangunan daerah.

PAD menjadi bahan dasar pertimbangan bagi pemerintah daerah ketika menyusun anggaran belanja yang akan disepakati dengan DPRD. Pemerintah daerah menggunakan anggaran tersebut dalam upaya melaksanakan kegiatan atau

program pelayanan kepada masyarakat. Anggaran dapat dijadikan sebagai alat untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Anggaran juga memberikan rencana pengeluaran pemerintah sehingga setiap perbelanjaan yang dilakukan oleh pemerintah dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Namun kenyataannya, sebagian dari target PAD tidak tercapai sehingga ada kemungkinan terjadi kekurangan dana untuk membiayai belanja. Saat menetapkan target PAD, pemerintah daerah menggelembungkan target agar bisa menganggarkan belanja dengan jumlah yang sama. Apabila pendapatan tidak mencapai target, maka akan ada pemotongan alokasi belanja. Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis bagaimana pola atau perilaku dalam kinerja PAD dan komponen-komponennya.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Teori Keagenan

Teori keagenan merupakan teori yang menjelaskan hubungan antara prinsipal dengan agen yang menganalisis susunan kontraktual dua atau lebih individu atau kelompok. Pihak prinsipal membuat suatu kesepakatan dengan tujuan agar pihak agen dapat menjalankan kegiatannya sesuai dengan kesepakatan yang dibuat oleh pihak prinsipal. Menurut Lupia & McCubbins (2000), pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok (prinsipal) memilih orang atau kelompok lain (agen) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan dari prinsipal. Lane (2003) berpendapat bahwa teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Hal serupa juga dikemukakan oleh Bergman & Lane (1990) yang menyatakan bahwa kerangka hubungan prinsipal dan agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik.

Dalam proses penyusunan APBD yang ada di Indonesia melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif. Legislatif ditetapkan sebagai prinsipal dan eksekutif ditetapkan sebagai agen dalam hubungan keagenan di pemerintahan. Saat penyusunan anggaran, seorang prinsipal (legislatif) akan mendelegasikan kewenangan atau menyerahkan kekuasaan kepada agen (eksekutif) untuk mengusulkan anggaran yang dibutuhkan sesuai dengan kepentingan dari prinsipal (legislatif). Seorang agen (eksekutif) akan cenderung mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari yang sebenarnya terjadi. Namun sebaliknya, eksekutif akan cenderung mengusulkan target anggaran pendapatan yang lebih rendah agar target tersebut lebih mudah dicapai saat realisasi dilaksanakan. Hal tersebut dikarenakan adanya kesenjangan informasi atau asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif.

3. PEMBAHASAN

3.1 Fenomena Kinerja PAD Beberapa Kabupaten dan Kota di Aceh

Fenomena yang ada di 4 Pemda, yakni Kota Banda Aceh, Kota Langsa, Kabupaten Aceh Tamiang, dan Kabupaten Aceh Barat menunjukkan fakta sebagai berikut:

Tabel 1. Varian

No	Uraian	>100%	Varian	
			(+)	(-)
1	Pendapatan Asli Daerah	0	0	4
2	Pendapatan Pajak Daerah	3	3	1
3	Pendapatan Retribusi Daerah	0	0	4
4	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	3	3	1
5	Lain-lain PAD yang Sah	0	0	4
6	Zakat	1	1	1

Berdasarkan tabel varian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Realisasi terhadap PAD dari keempat Pemda di Aceh tidak ada yang melampaui target yang berarti memiliki varian negatif, yakni Kota Banda Aceh sebesar -Rp54.655.234.471,95, Kota Langsa sebesar -Rp38.474.537.547,51, Kabupaten Aceh Tamiang sebesar -Rp10.765.268.866,08, dan Kabupaten Aceh Barat sebesar -Rp13.077.670.756,73. Varian negatif terjadi apabila pendapatan asli yang dianggarkan lebih besar dari pendapatan sebenarnya. Varian pendapatan yang negatif dapat mengakibatkan pemotongan kompensasi dalam pengeluaran program. Jika varians disebabkan oleh aliran masuk pendapatan yang lebih rendah dari yang diharapkan, maka pengeluaran mungkin perlu disesuaikan ke bawah. Jika arus masuk pendapatan lebih tinggi dari yang dianggarkan semula, maka pengeluaran dapat disesuaikan ke atas. Struktur penerimaan yang sangat elastis dapat memperburuk keuangan negara dengan kecepatan yang lebih cepat daripada perekonomian yang sedang merosot. Hal ini dapat meningkatkan kemungkinan terjadinya varian pendapatan negatif dan sebagai akibatnya meningkatkan besarnya kekurangan yang ada.
2. Realisasi terhadap pendapatan pajak daerah dari keempat Pemda di Aceh hanya 3 yang melampaui target (varian positif), yakni Kota Banda Aceh sebesar Rp7.885.526.558,5, Kota Langsa sebesar Rp303.755.716, dan Kabupaten Aceh Barat sebesar Rp3.101.639.532,1. Sedangkan realisasi terhadap pendapatan pajak daerah yang tidak melampaui target (varian negatif), yakni Kabupaten Aceh Tamiang sebesar -Rp4.205.672.252,99.
3. Realisasi terhadap pendapatan retribusi daerah dari keempat Pemda di Aceh tidak ada yang melampaui target yang berarti memiliki varian negatif, yakni Kota Banda Aceh sebesar -Rp8.012.231.139, Kota Langsa sebesar -Rp1.682.836.470, Kabupaten Aceh tamiang sebesar -Rp1.263.879.356, dan Kabupaten Aceh Barat sebesar -Rp2.110.399.183.
4. Realisasi terhadap pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dari keempat Pemda di Aceh hanya 3 yang melampaui target (varian positif), yakni Kota Langsa sebesar Rp12.991.273,42, Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Barat yang realisasinya sama dengan anggaran yang ditetapkan. Sedangkan realisasi terhadap pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang tidak melampaui target (varian negatif), yakni Kabupaten Aceh Tamiang sebesar -Rp8.260.653.
5. Realisasi terhadap lain-lain PAD yang sah dari keempat Pemda di Aceh tidak ada yang melampaui terget yang berarti memiliki varian negatif, yakni Kota Banda Aceh sebesar -Rp51.385.387.890,12, Kota Langsa sebesar -Rp37.108.448.066,93, Kabupaten Aceh Tamiang sebesar -Rp5.287.456.604,09, dan Kabupaten Aceh Barat sebesar -Rp14.140.967.819,73.
6. Penerimaan zakat di Kota Langsa dan Kabupaten Aceh Tamiang dimasukkan ke dalam lain-lain PAD yang sah. Sehingga penerimaan zakat yang dipisahkan menjadi salah satu komponen PAD hanya pada Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Barat. Realisasi terhadap zakat dari kedua Pemda di Aceh tersebut hanya 1 yang melampaui target (varian positif), yakni Kabupaten Aceh Barat sebesar Rp72.056.713,9. Sedangkan realisasi terhadap zakat yang tidak melampaui target (varian negatif), yakni Kota Banda Aceh sebesar -Rp3.143.142.001,33.

Tabel 2. Perbandingan PAD Tahun 2018 dan 2019

No	Uraian	Total	Naik	Turun
1	Pendapatan Asli Daerah	4	1	3
2	Pendapatan Pajak Daerah	4	4	0
3	Pendapatan Retribusi Daerah	4	2	2

4	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	4	4	0
5	Lain-lain PAD yang Sah	4	0	4
6	Zakat	2	1	1

Berdasarkan tabel perbandingan PAD tahun 2018 dan 2019 dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Dari keempat Pemda di Aceh, realisasi PAD yang mengalami kenaikan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018, yakni Kabupaten Aceh Barat sebesar Rp3.300.242.242,63. Sedangkan realisasi PAD yang mengalami penurunan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018, yakni Kota Banda Aceh sebesar Rp11.149.076.320,66, Kota Langsa sebesar Rp6.072.466.618,44, dan Kabupaten Aceh Tamiang sebesar Rp10.355.901.586,69.
2. Realisasi pendapatan pajak daerah pada keempat Pemda di Aceh mengalami kenaikan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018, yakni Kota Banda Aceh sebesar Rp10.175.868.060,5, Kota Langsa sebesar Rp910.093.191, Kabupaten Aceh Tamiang sebesar Rp251.361.607,76, dan Kabupaten Aceh Barat sebesar Rp3.878.203.548,25.
3. Dari keempat Pemda di Aceh, realisasi pendapatan retribusi daerah yang mengalami kenaikan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018, yakni Kota Banda Aceh sebesar Rp2.318.242.186 dan Kabupaten Aceh Barat sebesar Rp233.626.585. Sedangkan realisasi pendapatan retribusi daerah yang mengalami penurunan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018, yakni Kota Langsa sebesar Rp461.189.999,66 dan Kabupaten Aceh Tamiang sebesar Rp440.137.819.
4. Realisasi pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan pada keempat Pemda di Aceh mengalami kenaikan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018, yakni Kota Banda Aceh sebesar Rp3.390.598.715, Kota Langsa sebesar Rp83.830.707,42, Kabupaten Aceh Tamiang sebesar Rp11.993.423, dan Kabupaten Aceh Barat sebesar Rp52.072.503.
5. Realisasi lain-lain PAD yang sah pada keempat Pemda di Aceh tidak ada yang mengalami kenaikan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018. Keempat Pemda di Aceh mengalami penurunan pada realisasi lain-lain PAD yang sah, yakni Kota Banda Aceh sebesar Rp26.365.517.580,45, Kota Langsa sebesar Rp6.605.200.517,2, Kabupaten Aceh Tamiang sebesar Rp10.179.118.798,45, dan Kabupaten Aceh Barat sebesar Rp1.755.612.013,92.
6. Penerimaan zakat di Kota Langsa dan Kabupaten Aceh Tamiang dimasukkan ke dalam lain-lain PAD yang sah. Sehingga penerimaan zakat yang dipisahkan menjadi salah satu komponen PAD hanya pada Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Barat. Realisasi zakat dari kedua Pemda di Aceh tersebut yang mengalami kenaikan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018, yakni Kabupaten Aceh Barat sebesar Rp891.951.620,3. Sedangkan realisasi zakat yang mengalami penurunan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018, yakni Kota Banda Aceh sebesar Rp668.267.701,71.

3.2 Pembahasan Fenomena Kinerja PAD dari Perspektif Teori Keagenan

Kinerja yang buruk untuk PAD atau target PAD tidak tercapai dapat memiliki beberapa makna, salah satunya adalah target PAD tersebut dipaksakan atau berada di atas potensi. DPRD atau kepala daerah sendiri memaksakan target PAD yang tinggi karena jika target PAD tinggi, maka belanja yang dialokasikan juga bisa tinggi. Hal tersebut disebabkan oleh konsep anggaran berimbang yaitu jumlah anggaran belanja di Pemda yang selalu mengikuti atau sama dengan jumlah anggaran

pendapatan. Namun, pada saat terealisasi tidak selalu target atau anggaran pendapatan dapat tercapai. Sementara belanja yang sudah ditetapkan di dalam APBD hampir seluruhnya harus dilaksanakan dan dibayar. Sehingga sering terdapat belanja yang tidak terbayarkan sampai akhir tahun dan menjadi hutang pada awal tahun berikutnya dengan menggunakan sumber pendanaan tambahan dari penerimaan pembiayaan, misalnya dengan memanfaatkan sisa lebih anggaran tahun sebelumnya (SiLPA), serta melakukan pinjaman, atau dengan pelepasan investasi.

PAD yang melampaui target mungkin terdapat masalah keagenan, dikarenakan SKPD yang mengusulkan target PAD yang terlalu rendah. Dalam penyusunan anggaran pendapatan, SKPD cenderung menetapkan target lebih rendah dari potensi sebenarnya. Selisih antara potensi pendapatan yang sebenarnya dengan target pendapatan yang diusulkan oleh SKPD disebut senjangan (*budget slack*). Slack dapat dijadikan sebagai proxy atau pengukuran untuk masalah keagenan dalam penganggaran pendapatan karena mencerminkan asimetri informasi antara kepala SKPD selaku pengguna anggaran dengan kepala daerah selaku pemilik anggaran (Abdullah & Nazry, 2015). Hal ini berbeda ketika menyusun anggaran belanja, SKPD cenderung untuk mengusulkan jumlah di atas kebutuhan yang sebenarnya. Selisih antara kebutuhan yang sebenarnya dengan jumlah belanja yang dianggarkan merupakan *budget slack* dalam anggaran belanja, yang mencerminkan terjadinya asimetri informasi antara SKPD selaku *agent* dengan kepala daerah selaku *principal*. Masalah keagenan dalam perubahan anggaran terjadi ketika perubahan anggaran didasarkan untuk pemenuhan *self-interest* pada pembuat keputusan anggaran. Dengan demikian, penetapan anggaran pada pendapatan dan belanja tersebut akan menghasilkan varian atau selisih antara anggaran dan realisasi. Selisih antara anggaran dan realisasi tersebut akan menunjukkan ketidakakuratan pada penetapan target dalam proses penyusunan anggaran.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Kesimpulan

Penelitian ini menguji analisis kinerja PAD beberapa Kabupaten/Kota di Aceh, yakni Kota Banda Aceh, Kota Langsa, Kabupaten Aceh Tamiang, dan Kabupaten Aceh Barat. Hasil analisis yang telah dilakukan menunjukkan bahwa:

1. PAD dari keempat Pemda di Aceh tidak ada yang melampaui target yang berarti memiliki varian negatif, yakni Kota Banda Aceh sebesar -Rp54.655.234.471,95, Kota Langsa sebesar -Rp38.474.537.547,51, Kabupaten Aceh Tamiang sebesar -Rp10.765.268.866,08, dan Kabupaten Aceh Barat sebesar -Rp13.077.670.756,73. Varian negatif tersebut dapat diakibatkan oleh ketidakakuratan yang terjadi pada penetapan target dalam proses penyusunan anggaran. Varian negatif terjadi apabila pendapatan asli yang dianggarkan lebih besar dari pendapatan sebenarnya. Varian pendapatan yang negatif juga dapat mengakibatkan pemotongan kompensasi dalam pengeluaran program. Kinerja yang buruk untuk PAD atau target PAD yang tidak tercapai juga dapat disebabkan oleh target pada PAD tersebut terlalu dipaksakan atau berada di atas potensi. Timbulnya varian dapat didasarkan untuk pemenuhan *self-interest* bagi pembuat keputusan anggaran sehingga terjadi adanya masalah keagenan dalam perubahan anggaran tersebut.
2. Dari keempat Pemda di Aceh, realisasi PAD yang mengalami kenaikan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018 hanya pada Kabupaten Aceh Barat sebesar Rp3.300.242.242,63. Sedangkan realisasi PAD yang mengalami penurunan pada tahun 2019 dibandingkan dengan realisasi tahun 2018 terjadi pada Kota Banda Aceh sebesar Rp11.149.076.320,66, Kota Langsa sebesar Rp6.072.466.618,44, dan Kabupaten Aceh Tamiang sebesar Rp10.355.901.586,69.

4.2. Saran

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Seharusnya Pemda tidak menargetkan PAD yang terlalu tinggi, karena apabila tidak tercapai maka beresiko adanya belanja yang tidak terbayarkan dan juga kegiatan atau proyek yang tidak terlaksana.
2. Untuk penelitian selanjutnya agar dapat dilakukan pada seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh. Penelitian selanjutnya juga dapat membandingkan antara Provinsi Aceh dan Provinsi lainnya di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, S., & Nazry, R. (2015). Analisis Varian Anggaran Pemerintah Daerah. *Jurnal Samudra Ekonomi dan Bisnis*, 6(2).
- Bergman, M., & Lane, J. E. (1990). Public policy in a principal-agent framework. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 339-352.
- Halim, A., & Abdullah, S. (2010). Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 2(1), 53-64.
- Jordan, M. M., Yan, W., & Hooshmand, S. (2017). The role of State revenue structure in the occurrence and magnitude of negative revenue variance. *The American Review of Public Administration*, 47(4), 469-478.
- Lane, J. E. (2003). *Management and public organization: The principal-agent framework*. University of Geneva and National University of Singapore. Working paper.
- Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Barat Tahun Anggaran 2019
- Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2019 Di Karang Baru
- Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Banda Aceh Tahun Anggaran 2019
- Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Langsa Tahun Anggaran 2019 Di Langsa
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (2000). Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research*, 37(3), 291-307.
- Mayper, A. G., Granof, M., & Giroux, G. (1991). An analysis of municipal budget variances. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 4(1), 0-0.