

**PENANGANAN *SHADOW ECONOMY* DALAM UPAYA
OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI KOTA
BANDA ACEH**

SKRIPSI

Diajukan Oleh:

**RIZQA NABILA
NIM. 220802050**

**Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan
Prodi Ilmu Administrasi Negara**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU PEMERINTAHAN
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
TAHUN 2026**

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rizqa Nabila
NIM : 220802050
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintah
Tempat/Tanggal Lahir : Aceh Besar, 28 Oktober 2003
Alamat : Seulimeum, Kabupaten Aceh Besar

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penelitian skripsi ini saya:

1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.
2. Tidak melakukan plagiasi terhadap makalah orang lain.
3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.
4. Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data
5. Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.

Bila kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap dikenai sanksi berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.



Banda Aceh, 12 Juni 2026

Yang Menyatakan,

Rizqa Nabila

NIM. 220802050

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

PENANGANAN *SHADOW ECONOMY* DALAM UPAYA OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI KOTA BANDA ACEH

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Pemerintahan
Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh Sebagai Salah Satu Syarat Untuk
Memperoleh Gelar Sarjana (S1) Dalam Program Studi Ilmu Administrasi Negara

Oleh:

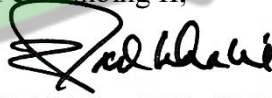
Rizqa Nabila
NIM. 220802050

Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Pemerintahan
Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Disetujui untuk di munaqasyahkan oleh:

Pembimbing I,


Ferry Setiawan, SE., Ak., M.Si
NIP. 1978020032005041001

Pembimbing II,


Zakki Fuad Khalil, M.Si.
NIP.19901192022031001

PENGESAHAN SIDANG MUNAQASYAH SKRIPSI

PENANGANAN *SHADOW ECONOMY* DALAM UPAYA OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI KOTA BANDA ACEH

Rizqa Nabila
NIM. 220802050

Telah di Uji oleh Panitia Munaqasyah Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan
UIN Ar-Raniry Banda Aceh dan Dinyatakan Lulus serta Diterima Sebagai Salah Satu
Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana (S1) Program Studi Ilmu Administrasi Negara

Pada Hari/Tanggal 05 Agustus 2026
Banda Aceh
Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi

Ketua


Ferry Setiawan, SE, M.Si.
NIP. 1978020032005041001

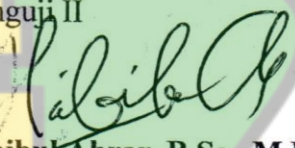
Sekretaris


Zakki Fuad Khalil, M.Si.
NIP. 199011192022031001

Penguji I


Muhammad Thalal, Lc., M.Si., M.Ed.
NIP. 197810162008011011

Penguji II


Habibul Abrar, B.Sc., M.P.P.
NIP. 199407072025051005

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan UIN Ar-Raniry Banda Aceh




Prof. Dr. Muji Mulia, M. Ag.
NIP. 197403271999031005

ABSTRAK

Pendapatan Asli Daerah (PAD) memegang peranan penting sebagai sumber pembiayaan utama dalam pembangunan wilayah. Namun, keberadaan *shadow economy* yang ditandai oleh aktivitas ekonomi yang tidak tercatat, tidak dilaporkan kepada pemerintah, serta tidak sepenuhnya memenuhi kewajiban perpajakan dan perizinan, menjadi hambatan dalam upaya optimalisasi PAD. Aktivitas ini umumnya banyak ditemukan pada sektor usaha informal sehingga menyulitkan pemerintah dalam mengidentifikasi potensi penerimaan daerah yang sebenarnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penanganan *shadow economy* terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah Kota Banda Aceh telah melakukan berbagai upaya penanganan *shadow economy* melalui sosialisasi perpajakan, pendataan pelaku usaha, peningkatan pelayanan pajak, serta pemanfaatan teknologi berupa pemasangan tapping box untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak dan optimalisasi PAD. Pengawasan dilakukan secara preventif dan represif, namun masih menghadapi kendala berupa rendahnya kesadaran masyarakat serta belum optimalnya pendataan usaha. Oleh karena itu, meskipun upaya penanganan *shadow economy* telah berjalan cukup baik dan berkontribusi terhadap peningkatan PAD, diperlukan penguatan pengawasan, optimalisasi pemanfaatan teknologi, dan peningkatan kesadaran wajib pajak agar hasil yang dicapai lebih maksimal.

Kata kunci: *Pendapatan Asli Daerah (PAD), shadow economy, Kota Banda Aceh*



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT karena dengan berkat dan karunia-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Penanganan *Shadow Economy* dalam Upaya Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh”**.

Shalawat dan juga salam kepada nabi besar Muhammad SAW yang telah membimbing umat manusia dari kegelapan menuju cahaya iman.

Skripsi ini menjadi salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan mendapatkan gelar sarjana (S1) di program studi Ilmu Administrasi Negara. Selama melakukan penyusunan skripsi ini, penulis mendapat banyak dukungan, arahan, serta bimbingan dari para kerabat, dosen dan berbagai pihak dalam menyelesaikan skripsi ini. Maka dari itu, penulis ingin menyampaikan banyak terima kasih kepada:

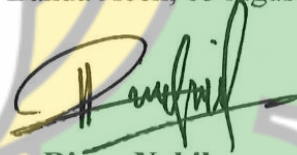
1. Prof. Dr. Mujiburrahman, M.Ag, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Ar Raniry Banda Aceh.
2. Prof. Dr. Muji Mulia, M.Ag. sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh.
3. Muazzinah, B.Sc., M.PA., Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh.
4. Zakki Fuad Khalil, M.Si., Selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Negeri Ar Raniry Banda Aceh.

5. Ferry Setiawan, SE.,Ak., M.Si selaku Dosen pembimbing I skripsi yang telah memberikan masukan luar biasa serta memberikan saran dalam menulis skripsi ini serta meluangkan banyak waktu secara langsung maupun berkomunikasi melalui media *WhatsApp* untuk kelancaran proses bimbingan.
6. Zakki Fuad Khalil, M.Si selaku Dosen pembimbing II skripsi yang telah memberikan saran, masukan dan arahan yang luar biasa dalam penyusunan skripsi.
7. Segenap seluruh dosen di lingkungan Prodi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan, UIN Ar-Raniry Banda Aceh, yang telah memberikan ilmunya kepada penulis.
8. Kepada orang tua tercinta serta seluruh keluarga besar yang telah mendo'akan dan memberikan dukungan selama ini.
9. Teruntuk sahabat dan teman-teman seperjuangan yang selalu hadir menemani perjalanan ini, penulis mengucapkan terima kasih atas kehangatan, canda tawa, serta dukungan di setiap suka dan duka. Meskipun tidak dapat disebutkan satu per satu, setiap bentuk kebaikan, bantuan, dan doa tulus yang diberikan selama proses ini memiliki makna yang sangat berharga dan tak tergantikan. Terima kasih atas nasihat, semangat, serta kebersamaan yang saling menguatkan dalam menghadapi setiap tantangan yang ada.
10. Kepada diri penulis sendiri, terima kasih telah bertahan dan menyelesaikan proses ini di tengah berbagai keterbatasan yang ada. Walaupun hasil yang diperoleh mungkin belum sepenuhnya sesuai dengan harapan dan terkadang terasa kurang berarti, penulis tetap meyakini bahwa karya ini akan memberikan manfaat. Apabila belum

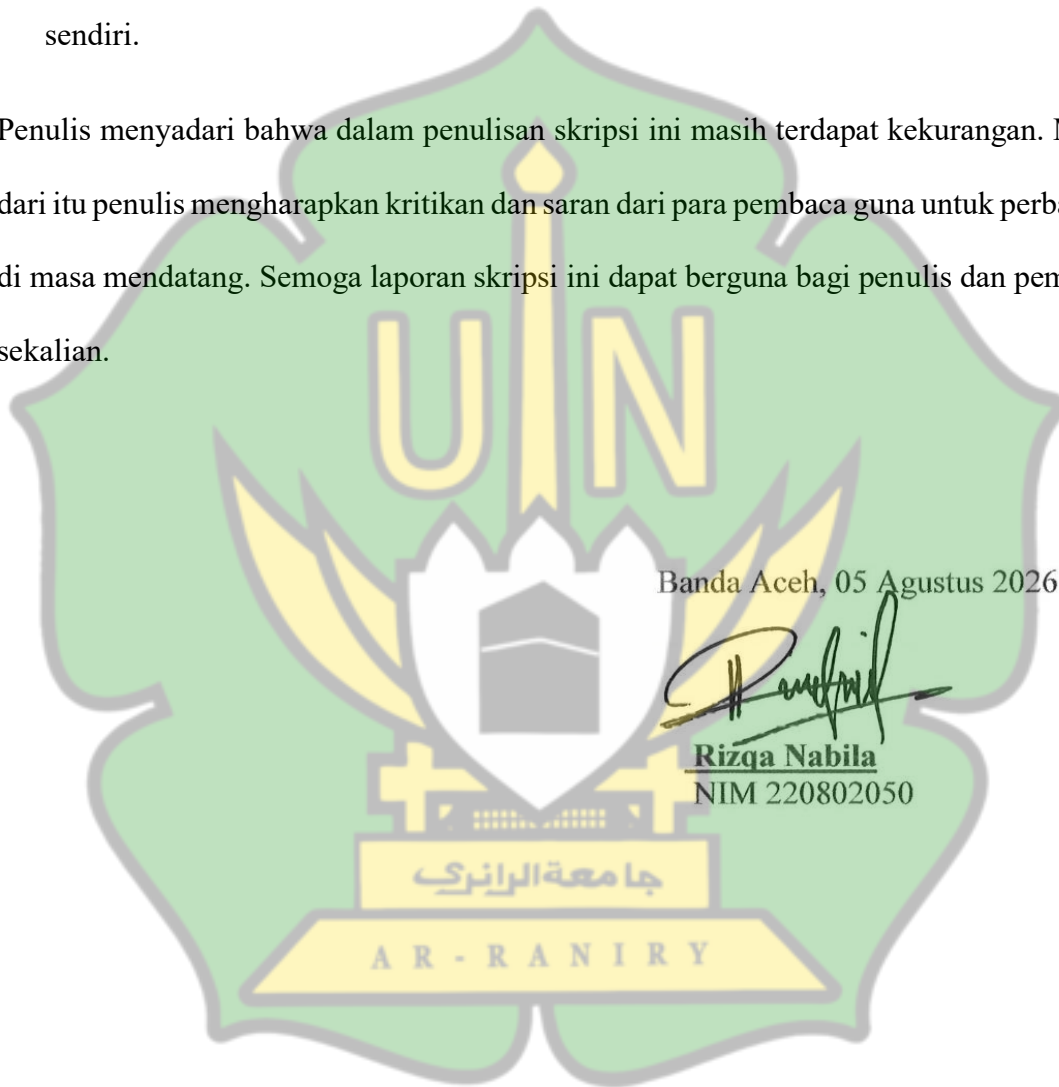
mampu bermanfaat bagi ribuan orang, semoga dapat berguna bagi ratusan, puluhan, atau setidaknya bagi satu orang. Dan apabila manfaat itu belum dirasakan oleh orang lain, maka semoga tulisan ini tetap memiliki arti dan pelajaran berharga bagi penulis sendiri.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih terdapat kekurangan. Maka dari itu penulis mengharapkan kritikan dan saran dari para pembaca guna untuk perbaikan di masa mendatang. Semoga laporan skripsi ini dapat berguna bagi penulis dan pembaca sekalian.

Banda Aceh, 05 Agustus 2026



Rizqa Nabila
NIM 220802050



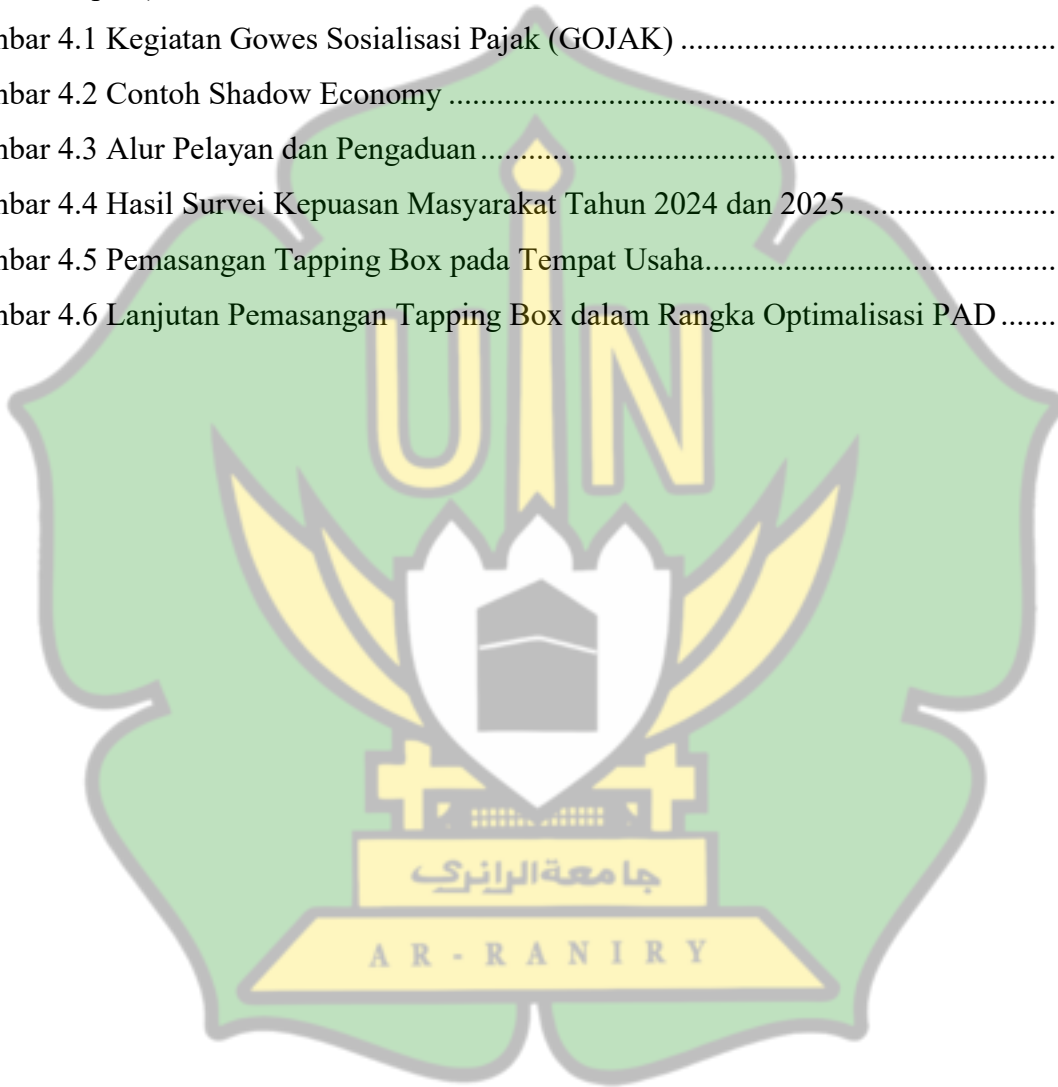
DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PENGESAHAN SIDANG MUNAQASYAH SKRIPSI.....	iii
ABSTRAK	iiiv
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
DAFTAR TABEL	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	10
1.3 Rumusan Masalah.....	10
1.4 Tujuan Penelitian	11
1.5 Manfaat Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1 Penelitian Terdahulu	15
2.2 Konsep <i>Shadow Economy</i>	21
2.2.1 Pengertian <i>Shadow Economy</i>	21
2.2.2 Jenis-Jenis <i>Shadow Economy</i>	22
2.3 Teori Kebijakan Implementasi Publik	23
2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan	23
2.3.2 Model-Model Implementasi Kebijakan.....	25
2.3.3 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan	27
2.4 Teori Pengawasan.....	27
2.5 Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	33
2.5.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)	33
2.5.2 Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)	34

2.4 Kerangka Berpikir.....	39
BAB III METODE PENELITIAN	40
3.1 Lokasi Penelitian.....	40
3.2 Jenis Penelitian.....	40
3.3 Metode Pengumpulan Data.....	41
3.4 Informan Penelitian.....	43
3.5 Sumber Data.....	44
3.6 Fokus Penelitian.....	45
3.7 Teknik Analisis Data.....	46
3.8 Jadwal Penelitian	47
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	47
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	47
4.1.1 Visi dan Misi Kota Banda Aceh.....	49
4.1.2 Fenomena <i>Shadow Economy</i> di Kota Banda Aceh	50
4.2 Hasil Penelitian.....	52
4.2.1 Kebijakan Penanganan <i>Shadow Economy</i> dalam Upaya Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh	52
4.3 Pembahasan	82
BAB V PENUTUP.....	93
5.1 Kesimpulan.....	93
5.2 Saran	96
DAFTAR PUSTAKA.....	99

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Nilai PDRB ADHB Triwulan IV-2023, Triwulan III-2024, Triwulan-IV-2024 (Triliun Rupiah)	2
Gambar 4.1 Kegiatan Gowes Sosialisasi Pajak (GOJAK)	58
Gambar 4.2 Contoh Shadow Economy	59
Gambar 4.3 Alur Pelayan dan Pengaduan	63
Gambar 4.4 Hasil Survei Kepuasan Masyarakat Tahun 2024 dan 2025	64
Gambar 4.5 Pemasangan Tapping Box pada Tempat Usaha.....	79
Gambar 4.6 Lanjutan Pemasangan Tapping Box dalam Rangka Optimalisasi PAD	80



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jumlah Pelaku Usaha Informal/UKM di Kota Banda Aceh Tahun 2024	7
Tabel 3.1 Informan Penelitian	43
Tabel 3.2 Implementasi Kebijakan Penanganan <i>Shadow Economy</i>	44
Tabel 3.3 Bentuk-Bentuk Pengawasan <i>Shadow Economy</i> terhadap PAD.....	45
Tabel 3.4 Rencana Kegiatan Jadwal Penelitian.....	46
Tabel 4.1 Kategori Ketentuan Tarif Pajak Daerah di Kota Banda Aceh.....	55
Tabel 4.2 Perkiraan Jumlah Pelaku Usaha Informal di Kota Banda Aceh Tahun 2024.....	65
Tabel 4.3 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Banda Aceh Tahun 2020-20253	81
Tabel 4.4 Dimensi Komunikasi (Edward III)	83
Tabel 4.5 Dimensi Sumber Daya & Bentuk-Bentuk Pengawasan	85
Tabel 4.6 Matriks Kendala Implementasi Kebijakan Lintas Informan	90



BAB I

PENDAHULUAN

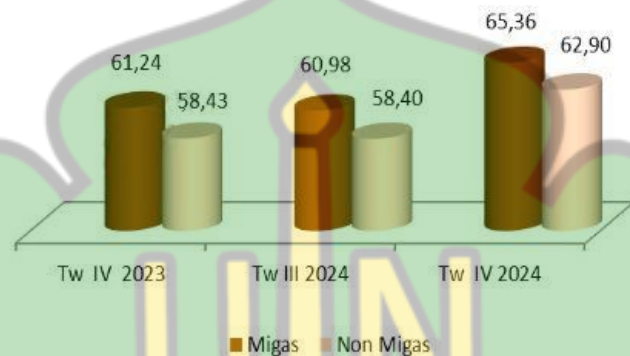
1.1 Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan yang cepat di berbagai daerah di Indonesia sejalan dengan penerapan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi keuangan. Kebijakan ini menekankan pentingnya peran dan kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan serta bertujuan untuk meningkatkan pengelolaan keuangan daerah. Dengan perkembangan ini, kegiatan perpajakan dan fiskal juga bertambah, yang memerlukan alokasi dana dari pemerintah daerah. Hal ini menjadi tanggung jawab yang wajar, mengingat pembangunan membutuhkan dana yang signifikan untuk mendukung berbagai kegiatan. Implementasi otonomi daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan semua potensi sumber pendanaan yang ada.¹

Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), pertumbuhan ekonomi yang positif di daerah, seperti Aceh, menjadi semakin relevan dalam konteks desentralisasi keuangan. Undang-undang ini menegaskan pentingnya pengelolaan keuangan yang adil, transparan, dan akuntabel antara pemerintah pusat dan daerah.

¹ Pemerintahan Daerah, “Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” *Peraturan Perundang-Undangan*, 2014, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>.

Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengelola sumber pendanaan yang ada, termasuk pajak daerah dan retribusi, yang merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).²



Gambar 1.1 Nilai PDRB ADHB Triwulan IV-2023, Triwulan III-2024, Triwulan-IV-2024 (Triliun Rupiah)

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2024

Perekonomian Aceh, yang diukur melalui Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), mencapai 65,36 triliun rupiah pada triwulan IV 2024, mengalami pertumbuhan sebesar 4,38 triliun rupiah dibandingkan triwulan III 2024 yang tercatat sebesar 60,98 triliun rupiah berdasarkan harga berlaku. Sementara itu, perekonomian Aceh tanpa sektor migas juga menunjukkan pertumbuhan, yaitu dari 58,40 triliun rupiah menjadi 62,90 triliun rupiah, bertambah 4,50 triliun rupiah. Jika dilihat dari harga konstan 2010 (ADHK 2010), PDRB triwulan IV 2024 dengan migas mencapai 40,85 triliun rupiah, meningkat 2,35 triliun rupiah dari triwulan sebelumnya yang

² Pemerintah Indonesia, “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022,” *Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757*, no. 104172 (2022): 1–143, <https://djpk.kemenkeu.go.id/?p=22499>.

sebesar 38,50 triliun rupiah. Nilai PDRB ADHK 2010 tanpa migas pada triwulan IV 2024 juga tumbuh sebesar 2,35 triliun rupiah, dari 36,99 triliun rupiah menjadi 39,34 triliun rupiah.³

Perekonomian Provinsi Aceh pada triwulan I tahun 2025 mengalami pertumbuhan sebesar 4,59% (*year on year/yoy*), yang didukung oleh meningkatnya aktivitas perdagangan, transportasi, serta sektor pertambangan dan penggalian. Perkembangan tersebut menunjukkan adanya peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat. Namun, Aceh masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain tingkat pengangguran dan kemiskinan yang relatif tinggi serta menurunnya realisasi pendapatan dan belanja pemerintah daerah dibandingkan tahun sebelumnya. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk mendukung pembangunan daerah. Dalam konteks ini, keberadaan *shadow economy* menjadi salah satu tantangan karena aktivitas ekonomi yang belum tercatat secara optimal dapat menyebabkan potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah belum dapat dimaksimalkan.⁴

Desentralisasi fiskal mendorong peningkatan akuntabilitas, transparansi, dan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan daerah. Dalam konteks tersebut, pendapatan daerah menjadi salah satu instrumen penting dalam mendukung

³ Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh, "Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Aceh Menurut Lapangan Usaha Triwulan 4 2024," 2025, <https://aceh.bps.go.id/>.

⁴ Kpw Bi and Provinsi Aceh, "Laporan Perekonomian Provinsi Aceh," 2025.

pertumbuhan ekonomi lokal. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dua elemen penting dari pendapatan daerah yang diharapkan dapat meningkatkan tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut. PAD merupakan salah satu sumber utama bagi pemerintah daerah dalam mendanai berbagai program pembangunan dan pelayanan publik yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang terpisah, serta sumber-sumber pendapatan asli daerah yang sah lainnya.⁵

Namun, tantangan besar muncul dari keberadaan *shadow economy*, yang dapat menghalangi pencapaian target PAD. *Shadow economy* yang juga dikenal dengan istilah *underground*, *informal*, atau *parallel economy*, tidak hanya mencakup aktivitas ilegal seperti penyelundupan barang ke luar negeri, penjualan barang curian, transaksi narkoba, perjudian, serta prostitusi. Lebih dari itu, istilah ini juga mencakup penghasilan yang diperoleh dari kegiatan ekonomi legal seperti produksi barang dan jasa, namun tidak dilaporkan kepada pihak berwenang. Dengan kata lain, *shadow economy* meliputi seluruh aktivitas ekonomi yang sebenarnya wajib dikenakan pajak jika dilaporkan kepada otoritas perpajakan mencakup kegiatan ekonomi yang tidak terdaftar dan tidak diawasi oleh pemerintah, seperti perdagangan informal. Salah satu contoh aktivitas *shadow economy* di Indonesia yang cukup sering menjadi sorotan media, baik media cetak maupun elektronik, antara lain adalah praktik penyelundupan

⁵ Muhammad Safar Nasir, "Analisis Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah Setelah Satu Dekadeotonomi Daerah," *Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan (JDEP)* 2, no. 1 (2019): 30, <https://doi.org/10.14710/jdep.2.1.30-45>.

barang ke luar negeri, seperti kayu, bahan bakar minyak (BBM), hingga satwa langka yang dilindungi. Oleh karena itu, meningkatnya aktivitas *shadow economy* di suatu negara dapat dijadikan indikator bahwa para pelaku ekonomi menghadapi tekanan pajak yang semakin tinggi. Fenomena ini sering kali terjadi akibat regulasi yang rumit, ketidakpastian hukum, dan tingkat pengangguran yang tinggi.⁶

Penertiban *shadow economy* tentunya bukan untuk membebani pedagang kecil, melainkan untuk memberikan keadilan dan keberlanjutan pembangunan negeri. Pemerintah selalu berkomitmen melindungi usaha kecil dan hanya berfokus pada aktivitas ekonomi bernilai besar yang masih berada di luar sistem resmi negara. Sesuai dengan *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 164/2023*, contoh sasaran dari *shadow economy* itu sendiri yaitu usaha yang omzetnya melebihi 500 juta/tahun tapi belum terdaftar pajak, perdagangan bernilai tinggi yang tidak dilaporkan, dan sektor ekonomi besar tapi belum masuk sistem administrasi pajak.⁷

Perekonomian Kota Banda Aceh menunjukkan perkembangan yang cukup positif. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Banda Aceh atas dasar harga berlaku pada tahun 2025 mencapai Rp27,96 triliun. Sementara itu, berdasarkan harga konstan, perekonomian Kota

⁶ Muhammad Dahlan, “*Shadow Economy*, Aeo, Dan Kepatuhan Pajak,” *Scientax* 2, no. 1 (2020): 39–56, <https://doi.org/10.52869/st.v2i1.51>.

⁷ Indonesia, “Peraturan Menteri Keuangan Nomor 164 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Pengenaan Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Usaha Yang Diterima Atau Diperoleh Wajib Pajak Yang Memiliki Peredaran Bruto Tertentu Dan Kewajiban Pelaporan Usaha Untuk Dikukuhkan Sebagai,” no. 5 (2023): 1–47, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/286921/pmk-no-164-tahun-2023>.

Banda Aceh pada tahun yang sama mengalami pertumbuhan sebesar 4,74 persen. Pertumbuhan tersebut menunjukkan adanya peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat di berbagai sektor yang berpotensi menjadi sumber penerimaan bagi daerah. Kondisi ini menjadi peluang bagi Pemerintah Kota Banda Aceh untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pengelolaan dan pendataan aktivitas ekonomi secara optimal. Namun, besarnya aktivitas ekonomi juga perlu diikuti dengan pengawasan dan kepatuhan pelaku usaha terhadap kewajiban pajak dan retribusi daerah. Apabila sebagian aktivitas usaha belum tercatat atau belum memenuhi kewajiban tersebut, maka potensi penerimaan daerah belum dapat dimanfaatkan secara optimal dan dapat berkaitan dengan keberadaan *shadow economy*. Menurut publikasi Badan Pengelolaan Keuangan Kota (BPKK) Kota Banda Aceh, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Banda Aceh untuk tahun anggaran 2022 mencapai Rp1.374,2 miliar.⁸

Di Banda Aceh, dengan keragaman sosial ekonomi yang ada, *shadow economy* cenderung tumbuh subur salah satu contohnya yaitu aktivitas penjualan satwa terlarang seperti trenggiling dan perdagangan minyak kelapa sawit (CPO) yang luput dari pencatatan dalam neraca perdagangan daerah sehingga mengurangi potensi pendapatan yang seharusnya bisa diperoleh pemerintah daerah. Peningkatan PAD di Kota Banda Aceh menjadi fokus strategis karena pentingnya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung pembangunan daerah secara keseluruhan.

⁸ “Statistik Daerah Kota Banda Aceh 2022” 17 (2022): 302, <https://bandaacehkota.bps.go.id/>.

Dengan bertambahnya PAD, pemerintah daerah dapat memberikan layanan yang lebih baik, memperbaiki infrastruktur, dan mengembangkan program-program sosial yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat.⁹

Banyaknya pelaku usaha kecil dan menengah di Kota Banda Aceh menunjukkan tingginya aktivitas ekonomi masyarakat, khususnya pada sektor informal. Kondisi ini berpotensi menimbulkan fenomena *shadow economy* apabila sebagian pelaku usaha belum terdaftar dan belum memenuhi kewajiban perpajakan maupun retribusi daerah. Adapun jumlah pelaku usaha di Kota Banda Aceh dapat dilihat pada tabel berikut.¹⁰

Table 1.1 Jumlah Pelaku Usaha Informal/UKM di Kota Banda Aceh Tahun 2024

No	Sektor Usaha	Jumlah Pelaku Usaha	Presentase (%)
1	Kuliner	5.000	32,83
2	Fashion	3.200	21,01
3	Jasa	2.800	18,38
4	Manufaktur	2.500	16,41
5	Agrobisnis	1.730	11,36
Jumlah		15.230	100%

Sumber: Pemerintah Kota Banda Aceh (2024), diolah oleh peneliti

⁹ Harjo Lukito, Alifone Firdaus, and Nurwicaksono Adi, "Shadow Economy and Its Impact on Tax Revenues in Mojokerto City," *PROFIT Jurnal Administrasi Bisnis* 17, no. 2 (2023): 214–30, <https://profit.ub.ac.id>.

¹⁰ Badan Pusat Statistik Kota Banda Aceh, "Perkembangan Usaha Kecil Dan Menengah Di Kota Banda Aceh," 2024, <https://bandaacehkota.bps.go.id/id/statistics-table/2/NDQ1IzI=/perkembangan-usaha-kecil-dan-menengah-di-kota-banda-aceh.html>, diakses pada 10 april 2026.

Berdasarkan tabel tersebut, jumlah UMKM di Kota Banda Aceh pada tahun 2024 mencapai 15.230 unit. Besarnya jumlah tersebut menunjukkan potensi aktivitas ekonomi yang dapat menjadi sumber PAD. Namun, pelaku usaha yang belum terdaftar atau belum memenuhi kewajiban perpajakan daerah berpotensi menimbulkan *shadow economy* dan menghambat optimalisasi PAD.¹¹ Kurangnya pemahaman tentang kewajiban pajak dan rumitnya proses pelaporan mendorong sebagian pelaku usaha tetap berada di sektor informal. Kondisi ini menyebabkan potensi penerimaan pajak daerah tidak optimal dan memperkuat keberadaan *shadow economy*.¹²

Keberadaan *shadow economy* dapat mengurangi potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah karena sebagian aktivitas ekonomi tidak tercatat atau tidak memenuhi kewajiban perpajakan. Kondisi tersebut menyebabkan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang seharusnya dapat diterima pemerintah daerah menjadi tidak optimal.¹³

Meskipun konsep *shadow economy* dalam literatur mencakup berbagai aktivitas ekonomi ilegal, dalam penelitian ini, *shadow economy* dibatasi pada aktivitas

¹¹¹ Badan Pusat Statistik Kota Banda Aceh, “Perkembangan Usaha Kecil Dan Menengah Di Kota Banda Aceh,” 2024, <https://bandaacehkota.bps.go.id/id/statistics-table/2/NDQ1IzI=/perkembangan-usaha-kecil-dan-menengah-di-kota-banda-aceh.html>, diakses pada 10 april 2026.

¹² Irwan Saputra, Bambang Supeno, and Jeni Wardi, “Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Serta Dampaknya Pada Tingkat Kemiskinan Di Provinsi Riau,” *Jurnal Komunitas Sains Manajemen* 2, no. 2 (2023): 234–50, <http://www.jkmk.akademimanajemen.or.id>.

¹³ Hariyadi Yakub, Adi Wijaya, and Aji Sofyan Effendi, “Analisis Efektivitas Dan Efisiensi Pajak Daerah Serta Retribusi Daerah Dan Kotribusinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah,” *Jurnal Ekonomi Dan Manajemen* 19, no. 1 (2022): 15–28, <https://doi.org/10.29264/jkin.v19i1.10789>.

ekonomi yang bersifat legal tetapi belum tercatat secara optimal dalam sistem administrasi pemerintah daerah, seperti UMKM, pedagang informal, serta pelaku usaha yang belum memenuhi kewajiban perizinan, perpajakan, dan retribusi daerah. Pembatasan ini dilakukan karena bentuk *shadow economy* tersebut memiliki keterkaitan langsung dengan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Banda Aceh. Dengan demikian, pembahasan *shadow economy* dalam penelitian ini lebih diarahkan pada sektor ekonomi informal yang berpotensi memengaruhi optimalisasi penerimaan daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengidentifikasi strategi yang dapat diimplementasikan oleh pemerintah daerah dalam mengatasi *shadow economy*, serta dampaknya terhadap peningkatan PAD di Kota Banda Aceh. Melalui pemahaman yang lebih mendalam tentang fenomena ini, diharapkan pemerintah dapat merumuskan kebijakan yang efektif dan berkelanjutan untuk meningkatkan PAD dan mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif. Dengan demikian, memahami dinamika *shadow economy* dan dampaknya terhadap PAD sangatlah penting. Hal ini menjadi kunci dalam merumuskan strategi yang tepat untuk meningkatkan PAD dan menciptakan kebijakan yang adil dan efektif. Penanganan *shadow economy* tidak hanya akan meningkatkan pendapatan daerah, tetapi juga menciptakan iklim usaha yang lebih sehat dan berkelanjutan bagi masyarakat di Kota Banda Aceh. Langkah-langkah yang diambil untuk memberdayakan sektor informal akan berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi yang inklusif, di mana semua lapisan masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembangunan daerah. Sejalan dengan latar belakang yang telah dijelaskan, penulis

memilih untuk melakukan penelitian skripsi berjudul “Penanganan *Shadow Economy* dalam Upaya Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh”.

1.2 Identifikasi Masalah

1. Keberadaan *shadow economy* yang terus berkembang dapat mengurangi potensi penerimaan pajak yang seharusnya diterima oleh pemerintah daerah.
2. Banyak pelaku usaha di sektor informal yang tidak memahami kewajiban perpajakan dan manfaat berpartisipasi dalam ekonomi formal.
3. Proses perizinan dan regulasi usaha yang rumit di Kota Banda Aceh memicu pelaku ekonomi untuk menghindari formalitas, sehingga mengurangi pendapatan dari retribusi dan pajak daerah.
4. Lemahnya pengawasan terhadap aktivitas ekonomi informal di Kota Banda Aceh memungkinkan *shadow economy* berkembang, sehingga mengurangi efektivitas pengumpulan PAD dari sumber daya lokal seperti perdagangan dan jasa.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan penanganan *shadow economy* dalam upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh?
2. Bagaimana pelaksanaan pengawasan sebagai bagian dari upaya penanganan *shadow economy* dalam optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan penanganan *shadow economy* dalam upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh.
2. Untuk mengetahui bagaimana bentuk-bentuk pengawasan terhadap penanganan *shadow economy* dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang signifikan dalam berbagai aspek. Secara teoritis, penelitian ini akan menambah wawasan dan pengetahuan dalam bidang ekonomi, khususnya terkait dengan fenomena *shadow economy*, pengawasan pemerintahan daerah, dan dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh. Pemahaman yang lebih baik tentang isu ini akan membantu akademisi dan pembuat kebijakan dalam merumuskan strategi yang lebih efektif. Dari segi praktis, hasil penelitian ini akan menawarkan rekomendasi kebijakan konkret bagi pemerintah daerah untuk mengintegrasikan sektor informal ke dalam ekonomi formal serta memperkuat mekanisme pengawasan terhadap aktivitas ekonomi yang berpotensi masuk dalam kategori *shadow economy*. Dengan langkah-langkah yang tepat, diharapkan PAD Kota Banda Aceh dapat meningkat, sehingga memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih optimal dalam menjalankan program pembangunan dan pelayanan publik. Selain itu, secara sosial, penelitian ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran

masyarakat tentang pentingnya berpartisipasi dalam ekonomi formal dan memenuhi kewajiban perpajakan. Kesadaran yang tinggi di kalangan masyarakat akan berkontribusi pada peningkatan kepatuhan pajak, mendukung efektivitas pengawasan pemerintah daerah, serta mendorong pertumbuhan PAD dan pembangunan daerah secara keseluruhan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

1. Alfathan dan Fazriel (2021) dalam penelitiannya yang berjudul "*Mitigating the Shadow Economy through Financial Sector Development in Indonesia*" mengeksplorasi bagaimana pengembangan sektor keuangan dapat berperan dalam mengurangi *shadow economy* di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan data sekunder, di mana pengembangan sektor keuangan dijadikan sebagai variabel independen dan *shadow economy* sebagai variabel dependen. Melalui analisis regresi linier berganda, mereka menemukan bahwa pengembangan sektor keuangan secara signifikan dapat mengurangi *shadow economy* di Indonesia. Namun, penelitian ini tidak secara spesifik membahas hubungan antara *shadow economy* dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga memberikan peluang untuk penelitian lanjutan yang mengintegrasikan aspek tersebut dalam konteks keuangan daerah.¹⁴
2. Ellena Ratri Oktora, Fitriana Khusna Karima, dan Eva Dwi Kurniawan (2024) dalam penelitiannya yang berjudul "Kajian Kegiatan *Shadow Economy* di Indonesia Dalam Novel Pulang Karya Tere Liye" mengeksplorasi konsep *shadow economy* melalui analisis deskriptif kualitatif terhadap novel "Pulang" karya Tere

¹⁴ Sugiharso Safuan, Muzafar Shah Habibullah, dan Eric Alexander Sugandi, "Mitigating the Shadow Economy through Financial Sector Development in Indonesia: Some Empirical Results," *Heliyon*, Vol. 7, No. 12, 2021, Article e08633, hlm. 1–15, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e08633>.

Liye, dengan fokus pada penggambaran fenomena tersebut yang dikaitkan dengan indikator ekonomi seperti Produk Domestik Bruto (PDB). Menggunakan teknik baca dan catat untuk mengidentifikasi serta menganalisis teks novel, penelitian ini menemukan bahwa *shadow economy* menjadi tema utama yang diperkirakan berkontribusi sebesar 18-20% terhadap PDB dunia, mencerminkan betapa dalamnya akar fenomena ini dalam masyarakat Indonesia. Meskipun demikian, penelitian ini menunjukkan keterbatasan dalam pemahaman mendalam tentang proses transformasi organisasi *shadow economy* serta bagaimana faktor-faktor lain mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga memberikan ruang bagi penelitian lanjutan yang lebih komprehensif dalam konteks keuangan daerah.¹⁵

3. Ibrahim (2022) dalam penelitiannya yang berjudul "Analisis Kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Padang Tahun 2019–2023" mengkaji bagaimana pajak daerah berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Padang. Dengan pendekatan kuantitatif menggunakan data sekunder, penelitian ini menetapkan pajak daerah sebagai variabel independen dan PAD sebagai variabel dependen, serta menerapkan analisis kontribusi dan regresi linier. Hasilnya menunjukkan bahwa kontribusi pajak daerah terhadap PAD Kota Padang mengalami peningkatan selama periode

¹⁵ Ellena Ratri Oktora, Fitriana Khusna Karima, and Eva Dwi Kurniawan, "Kajian Kegiatan *Shadow Economy* Di Indonesia Dalam Novel Pulang Karya Tere Liye," *Jurnal Rimba : Riset Ilmu Manajemen Bisnis Dan Akuntansi* 2, no. 1 (2024): 124–33, <https://doi.org/10.61132/rimba.v2i1.548>.

2019–2023. Namun, penelitian ini tidak membahas kontribusi sektor informal atau *shadow economy* terhadap PAD, sehingga membuka peluang untuk penelitian lanjutan yang mengintegrasikan aspek tersebut dalam analisis keuangan daerah.¹⁶

4. Nanda Puja Rezky (2020) dalam penelitiannya yang berjudul "Kajian Kegiatan *Shadow Economy* di Indonesia: Sebuah Studi Literatur" mengeksplorasi hubungan antara *shadow economy* dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dengan menekankan dampak signifikan aktivitas tersebut terhadap perhitungan Produk Domestik Bruto (PDB) dan penerimaan pajak, serta mengidentifikasi faktor-faktor penyebab seperti beban pajak tinggi, regulasi ketat, angka pengangguran tinggi, persepsi masyarakat terhadap pemerintah, dan tingkat korupsi yang tinggi. Menggunakan pendekatan kualitatif dengan pengumpulan data melalui studi literatur, data dianalisis melalui survei literatur yang mencakup berbagai sumber tertulis mengenai aktivitas *shadow economy* di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *shadow economy* di Indonesia relatif tinggi, yang disebabkan oleh faktor-faktor tersebut. Namun, penelitian ini menunjukkan kurangnya pemahaman tentang dampak langsung *shadow economy* terhadap

¹⁶ Ibrahim, A., *Analisis Kontribusi Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Padang Tahun 2019–2023*, Universitas Sanata Dharma, 2022, diakses dari https://repository.usd.ac.id/16856/2/062114081_Full.pdf

PAD di daerah tertentu, sehingga memberikan peluang bagi penelitian lanjutan yang lebih spesifik dalam konteks regional.¹⁷

5. Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Dahlan (2020) dengan judul “*Shadow Economy, AEOI, dan Kepatuhan Pajak*” membahas mengenai fenomena *shadow economy* serta hubungannya dengan kebijakan transparansi informasi keuangan dan kepatuhan wajib pajak di Indonesia. Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui metode *literature review* dengan memanfaatkan berbagai sumber data sekunder, seperti laporan lembaga internasional, instansi pemerintah, dan publikasi ilmiah. Hasil kajian menunjukkan bahwa *shadow economy* mencakup aktivitas ekonomi yang tidak dilaporkan kepada otoritas pajak, dengan estimasi besaran di Indonesia berada pada kisaran 8% hingga 19% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Keberadaan aktivitas tersebut berdampak pada menurunnya penerimaan pajak serta rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak. Sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah menerapkan kebijakan *Automatic Exchange of Information (AEOI)* yang bertujuan meningkatkan transparansi serta memperkuat pengawasan terhadap aktivitas keuangan. Meskipun demikian, penelitian ini belum secara khusus mengkaji keterkaitan antara *shadow economy* dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, masih terdapat ruang untuk penelitian lanjutan yang

¹⁷ Nanda Puja Rezky, “Kajian Kegiatan *Shadow Economy* Di Indonesia: Sebuah Studi Literatur,” *Jurnal Akuntansi Bisnis Dan Ekonomi* 6, no. 2 (2021): 1671–80, <https://doi.org/10.33197/jabe.vol6.iss2.2020.617>.

mengangkat isu tersebut dalam konteks keuangan daerah, khususnya pada tingkat pemerintah daerah seperti Kota Banda Aceh.¹⁸

Persamaan:

Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah dipaparkan, terdapat beberapa persamaan dengan penelitian ini, yaitu sama-sama membahas fenomena *shadow economy* dan kaitannya dengan aspek ekonomi maupun penerimaan daerah. Selain itu, sebagian besar penelitian terdahulu juga menggunakan pendekatan kualitatif maupun kuantitatif untuk menganalisis dampak aktivitas ekonomi informal terhadap sistem ekonomi dan penerimaan pemerintah. Penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa *shadow economy* memiliki pengaruh terhadap penerimaan negara atau daerah, khususnya dalam sektor perpajakan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Persamaan lainnya terletak pada fokus kajian yang menyoroti pentingnya pengawasan, kebijakan pemerintah, serta upaya penanganan aktivitas ekonomi informal guna meningkatkan efektivitas penerimaan daerah. Dengan demikian, penelitian ini memiliki kesamaan tema dengan penelitian terdahulu, yaitu mengkaji fenomena *shadow economy* sebagai faktor yang mempengaruhi penerimaan pemerintah, baik dalam konteks nasional maupun daerah.

¹⁸ *Shadow Economy*, D A N Kepatuhan Pajak, and Muhammad Dahlan, “*Shadow Economy*,” 2, no. 1 (2020): 39–56.

Perbedaan:

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada fokus dan lokasi penelitian. Penelitian ini secara khusus membahas penanganan *shadow economy* dalam upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Sementara itu, penelitian terdahulu lebih banyak membahas *shadow economy* dalam konteks nasional, kontribusi pajak daerah, studi literatur, maupun kepatuhan pajak tanpa fokus khusus pada strategi penanganan dan pengawasan *shadow economy* terhadap PAD di tingkat daerah.

Novelty Penelitian:

Kebaruan dalam penelitian ini terletak pada fokus kajian yang secara khusus membahas hubungan *shadow economy* dengan optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh. Berbeda dengan penelitian terdahulu yang umumnya membahas *shadow economy* dalam konteks nasional, kepatuhan pajak, maupun studi literatur, penelitian ini menitikberatkan pada implementasi kebijakan dan pengawasan pemerintah daerah dalam menangani aktivitas ekonomi informal yang mempengaruhi PAD. Selain itu, penelitian ini menggabungkan teori implementasi kebijakan dan teori pengawasan untuk menganalisis upaya pemerintah daerah dalam mengendalikan aktivitas *shadow economy*. Pendekatan tersebut memberikan sudut pandang yang lebih spesifik dan mendalam terkait efektivitas kebijakan daerah dalam meningkatkan PAD. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui

wawancara langsung dengan pemerintah daerah, pelaku usaha, dan pihak terkait sehingga mampu menggambarkan kondisi *shadow economy* di Kota Banda Aceh secara lebih komprehensif. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan kontribusi akademik mengenai fenomena *shadow economy* di tingkat daerah, tetapi juga menghasilkan rekomendasi kebijakan yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam mengoptimalkan PAD melalui pengawasan dan pengelolaan sektor ekonomi informal secara lebih efektif.

2.2 Konsep *Shadow Economy*

2.2.1 Pengertian *Shadow Economy*

Shadow economy merupakan ekonomi yang berjalan di ruang hitam (*black market*) atau *underground economy* yang merujuk pada semua aktivitas ekonomi yang tidak tercatat secara resmi dan tidak dilaporkan kepada pemerintah sehingga tidak tercatat dalam data statistik resmi seperti PDB (Produk Domestik Bruto). *Shadow economy* tidak hanya selalu membahas mengenai perdagangan obat-obatan, narkoba atau judi, prostitusi atau lain sebagainya namun juga membicarakan mengenai pencucian uang, perdagangan hewan-hewan langka yang dilindungi, senjata, hasil bumi, valas, teknologi mutakhir, atau bahkan penemuan dunia medis yang tak ternilai harganya. *Shadow economy* juga mencakup semua transaksi yang bertujuan untuk menghindari pajak, regulasi, atau pengawasan pemerintah yang hal ini sangat berpotensi memengaruhi

pertumbuhan ekonomi. Pada dasarnya, transaksi yang tidak tercatat oleh pemerintah akan mengurangi pendapatan pajak yang seharusnya diterima oleh negara.¹⁹

Menurut Friedrich Schneider, *shadow economy* mencakup aktivitas seperti pekerjaan informal, perdagangan gelap, dan transaksi tunai yang tidak tercatat dalam data resmi seperti PDB. Di Kota Banda Aceh, aktivitas *shadow economy* berpotensi muncul pada sektor perdagangan, jasa, dan usaha mikro yang sebagian kegiatannya belum tercatat secara optimal dalam administrasi pemerintah daerah.²⁰

2.2.2 Jenis-Jenis *Shadow Economy*

Shadow economy terdiri dari beberapa kategori yang mencerminkan berbagai jenis aktivitas ekonomi yang tidak terdaftar atau tidak diakui secara resmi. Kategori pertama adalah ekonomi ilegal, yang mencakup semua aktivitas yang jelas-jelas melanggar hukum. Contohnya termasuk perdagangan narkoba, prostitusi, penyelundupan barang, dan pencurian. Aktivitas ilegal ini tidak hanya berdampak negatif terhadap pendapatan negara melalui penghindaran pajak, tetapi juga menimbulkan masalah sosial yang serius, seperti peningkatan tingkat kriminalitas dan kerusakan pada struktur masyarakat. Kegiatan-kegiatan ini sering kali berada di luar jangkauan regulasi pemerintah, sehingga sulit untuk dikendalikan dan diawasi. Kategori kedua adalah ekonomi yang tidak terdaftar, yang terdiri dari berbagai aktivitas yang seharusnya terdaftar dalam sistem

¹⁹ Dahlan, Muhammad Dahlan, "Shadow Economy, Aeo, Dan Kepatuhan Pajak." *Scientax* 2, no. 1 (2020): 39–56, <https://doi.org/10.52869/st.v2i1.51>

²⁰ Friedrich Schneider and Dominik H. Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences," *Journal of Economic Literature* 38 (1) (2000): 77–114, doi: 10.1257/jel.38.1.77.

pajak namun tidak dilakukan. Contohnya adalah bisnis yang berjalan tanpa izin resmi atau yang tidak melaporkan seluruh pendapatannya. Hal ini mengakibatkan hilangnya potensi penerimaan pajak yang seharusnya dapat digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Ketidakpatuhan dalam pendaftaran aktivitas ekonomi ini menambah kesulitan bagi pemerintah dalam merencanakan dan mengelola anggaran. Selanjutnya, terdapat kategori ekonomi informal, yang merujuk pada aktivitas yang dilakukan di luar regulasi formal. Ini termasuk pekerjaan paruh waktu yang dibayar tunai dan usaha kecil tanpa izin resmi. Meskipun sering dianggap sebagai cara untuk mencari nafkah, keberadaan sektor informal dapat menghambat pertumbuhan sektor ekonomi formal. Pekerja di sektor ini umumnya tidak mendapatkan perlindungan hukum, upah yang layak, atau akses ke fasilitas jaminan sosial. Dengan demikian, meskipun sektor informal dapat memberikan sumber pendapatan bagi banyak individu, keberadaannya juga menciptakan ketidakpastian ekonomi dan sosial. Secara keseluruhan, beragam jenis *shadow economy* mencerminkan kompleksitas tantangan yang dihadapi pemerintah dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dan mengatur ekonomi secara efektif.²¹

2.3 Teori Kebijakan Implementasi Publik

2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut George C. Edward III (1980), implementasi dapat dipahami sebagai rangkaian proses yang bersifat administratif sekaligus politis, yang bertujuan untuk

²¹ Rezky, "Kajian Kegiatan Shadow Economy Di Indonesia: Sebuah Studi Literatur."

menerjemahkan kebijakan ke dalam bentuk tindakan nyata, pelayanan publik, maupun hasil yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. Teori George C. Edward III (1980) menyatakan bahwa terdapat empat dimensi proses mendukungnya implementasi kebijakan, antara lain: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.²²

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana dan pihak yang menjadi sasaran. Tujuan dari komunikasi ini adalah agar seluruh pihak memahami isi, arah, serta tujuan kebijakan sehingga dapat dilaksanakan secara tepat. Komunikasi yang efektif ditandai oleh tiga aspek, yaitu penyampaian informasi yang menjangkau seluruh pihak terkait (transmisi), kejelasan isi kebijakan, serta konsistensi pesan agar tidak menimbulkan perbedaan pemahaman.

2. Sumber daya

Sumber daya menjadi faktor penting dalam mendukung pelaksanaan kebijakan. Sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, keuangan, sarana-prasarana, serta kewenangan. Ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten sangat diperlukan agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Selain itu, dukungan anggaran yang memadai akan menentukan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Fasilitas pendukung juga berperan dalam memperlancar proses implementasi,

²² Hermawan, "Teori Implementasi Menurut George C. Edward III (1980)," no. 2007 (1980): 1–33.

sementara kewenangan yang jelas memungkinkan pelaksana kebijakan mengambil keputusan sesuai tanggung jawabnya.

3. Disposisi

Disposisi berkaitan dengan sikap, komitmen, dan kesungguhan pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kemampuan teknis, tetapi juga oleh kemauan untuk melaksanakan kebijakan secara optimal. Oleh karena itu, penempatan personel yang sesuai dengan kompetensinya serta pemberian insentif yang tepat dapat mendorong pelaksana kebijakan untuk bekerja lebih efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkaitan dengan mekanisme kerja organisasi dalam melaksanakan kebijakan. Edward III menjelaskan bahwa struktur birokrasi ditandai oleh adanya prosedur operasional standar (SOP) dan pembagian tugas (fragmentasi). SOP berfungsi untuk menciptakan keseragaman dan kepastian dalam pelaksanaan tugas, namun dalam kondisi tertentu dapat menjadi hambatan jika kebijakan yang diterapkan memerlukan inovasi. Sementara itu, fragmentasi menunjukkan adanya pembagian tanggung jawab kepada beberapa instansi, sehingga memerlukan koordinasi yang baik agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan secara efektif.

2.3.2 Model-Model Implementasi Kebijakan

1. Model *Top-Down*

Model *top-down* menekankan peran dominan pengambil keputusan di tingkat atas, seperti pemerintah pusat atau daerah, dalam merumuskan kebijakan dan mengarahkan pelaksanaannya ke bawah hingga mencapai level operasional, dengan asumsi bahwa arahan dari atas akan memastikan konsistensi dan efisiensi (Sabatier & Mazmanian, 1979). Dalam penelitian ini, model ini relevan untuk kebijakan penanganan *shadow economy* di Kota Banda Aceh, di mana pemerintah daerah dapat menetapkan aturan ketat untuk pengumpulan PAD dari sektor informal, namun tantangannya adalah memastikan pelaksana di lapangan mengikuti arahan tersebut tanpa distorsi.

2. Model *Bottom-Up*

Sebaliknya, model *bottom-up* menyoroti pentingnya partisipasi dan masukan dari pelaksana di tingkat bawah, seperti petugas pajak daerah atau masyarakat lokal, dalam menyesuaikan implementasi kebijakan dengan konteks spesifik daerah, sehingga lebih responsif terhadap tantangan lokal seperti ekonomi informal di Kota Banda Aceh (Elmore, 1979). Pendekatan ini dapat membantu dalam mengatasi resistensi terhadap kebijakan pengurangan *shadow economy*, dengan melibatkan pedagang kecil dalam proses perencanaan untuk meningkatkan kepatuhan dan kontribusi terhadap PAD.

3. Model Campuran

Model campuran mengintegrasikan elemen *top-down* dan *bottom-up*, memungkinkan fleksibilitas di mana arahan dari pemerintah daerah dikombinasikan

dengan masukan dari stakeholder lokal untuk mencapai implementasi yang lebih efektif (Goggin et al., 1990).

2.3.3 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Beberapa faktor kunci mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, termasuk ketersediaan sumber daya seperti anggaran dan tenaga kerja, komitmen politik dari pemimpin daerah, keterlibatan stakeholder seperti UMKM dan masyarakat, serta kompleksitas kebijakan itu sendiri (Pressman & Wildavsky, 1973). Di Kota Banda Aceh, faktor seperti dukungan politikal dari pemerintah daerah sangat penting untuk mengimplementasikan kebijakan penanganan *shadow economy*, karena tanpa komitmen ini, upaya meningkatkan PAD melalui pengurangan ekonomi informal akan sulit tercapai.

2.4 Teori Pengawasan

2.4.1 Definisi Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu kebijakan atau kegiatan berjalan sesuai dengan rencana, standar, serta peraturan yang telah ditetapkan. Dalam konteks pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), pengawasan berperan penting untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kebocoran penerimaan, serta berkembangnya aktivitas ekonomi yang tidak tercatat atau *shadow economy*. Pengawasan yang efektif memungkinkan

pemerintah daerah mengidentifikasi potensi pendapatan yang belum tergali dan memastikan kepatuhan wajib pajak daerah.²³

Dalam perspektif administrasi publik, pengawasan dipandang sebagai mekanisme kontrol pemerintah terhadap aparatur dan masyarakat agar pelaksanaan kebijakan publik berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan menjadi instrumen penting untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah. Lemahnya pengawasan administrasi berpotensi meningkatkan praktik *shadow economy* karena aktivitas ekonomi informal tidak terpantau secara optimal oleh pemerintah daerah.²⁴

2.4.2 Landasan Hukum Pengawasan

Pengawasan dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki dasar hukum yang kuat dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Salah satu regulasi utama yang menjadi landasan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), yang mencabut UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan menjadi payung hukum baru dalam hubungan fiskal pusat-daerah, termasuk

²³ Aini Jannah and Lisa Iryani, "Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan Pendapatan Dan Aset Kabupaten Bener Meriah)" 2, no. 1 (2019): 53–77.

²⁴ Kezia M. Layuck, Rudy R. Watulingas, and Diana E. Rondonuwu, "Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat Menurut Uu Nomor 9 Tahun 2015," *Administrasi* VIII, no. 3 (2020): 125–36.

pengaturan pajak dan retribusi daerah sebagai komponen PAD. UU ini menegaskan kewenangan daerah dalam pemungutan pajak dan retribusi serta pentingnya pengawasan dalam pelaksanaan kewajiban tersebut untuk menjaga akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah. UU Nomor 1 Tahun 2022 menekankan bahwa pengelolaan pajak daerah harus dilakukan secara transparan, akuntabel, dan berkeadilan, serta didukung oleh sistem pengawasan yang efektif. Pengawasan tersebut meliputi pendataan objek dan subjek pajak, pengendalian pemungutan, serta evaluasi terhadap kepatuhan wajib pajak daerah. Ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan yang lebih sistematis dalam menekan aktivitas ekonomi yang tidak tercatat atau *shadow economy*. Selain itu, UU Nomor 1 Tahun 2022 juga mendorong penguatan sistem perpajakan daerah melalui integrasi data, digitalisasi pemungutan, dan peningkatan kapasitas pengawasan. Pendekatan ini bertujuan untuk memperluas basis pajak daerah dan meminimalkan potensi kehilangan PAD akibat praktik penghindaran pajak. Dengan demikian, pengawasan menjadi instrumen penting dalam menjaga keberlanjutan fiskal daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara optimal.²⁵

2.4.3 Teori Pengawasan Fiskal

Pengawasan fiskal merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan pemerintah terhadap aktivitas ekonomi yang berpotensi menjadi sumber penerimaan pajak.

²⁵ U U Hkpd, “Dampak Berlakunya Kebijakan Uu No 1 Tahun 2022 Tentang Hkpd Terhadap Penerimaan Pajak Dan Di Kabupaten Bungo” 13, no. 04 (2024): 1347–54.

Pengawasan ini mencakup kegiatan pendataan objek dan subjek pajak, pemeriksaan laporan pajak, serta pengendalian terhadap kepatuhan pembayaran pajak. Dalam konteks PAD, pengawasan fiskal bertujuan untuk memperluas basis pajak daerah dan mengurangi kehilangan potensi pendapatan akibat aktivitas ekonomi yang tidak tercatat.²⁶

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan fiskal berkorelasi dengan tingginya tingkat *shadow economy*. Aktivitas ekonomi yang tidak dilaporkan menyebabkan hilangnya potensi penerimaan pajak dan melemahkan kapasitas fiskal pemerintah daerah. Oleh karena itu, penguatan pengawasan fiskal menjadi strategi penting dalam mengendalikan *shadow economy* dan meningkatkan PAD.²⁷

2.4.4 Teori Kepatuhan dan Pengawasan Pajak

Teori kepatuhan pajak menyatakan bahwa tingkat kepatuhan wajib pajak sangat dipengaruhi oleh intensitas pengawasan dan probabilitas sanksi. Semakin tinggi tingkat pengawasan dan konsistensi penegakan hukum, maka semakin besar kecenderungan wajib pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya. Dalam konteks pajak daerah,

²⁶ Alifatul Nabila et al., “Pengaruh Implementasi Pengawasan Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Di Industri Makanan Dan Minuman” 4, no. 4 (2025): 2299–2305.

²⁷ Yuvensius Sri Susilo, Fabritio Paulus Kumowal, and Jonathan Ersten Herawan, “Underground Economy (UGE) Terhadap Kehilangan Potensi Pajak Di Indonesia” 5, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.47065/jbe.v5i2.4815>.

pengawasan yang efektif dapat mendorong pelaku usaha informal untuk masuk ke sektor formal dan berkontribusi terhadap PAD.²⁸

Rendahnya kepatuhan pajak seringkali menjadi indikator lemahnya fungsi pengawasan. Kondisi ini membuka ruang bagi berkembangnya praktik penghindaran pajak dan *shadow economy*. Oleh karena itu, pengawasan tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol, tetapi juga sebagai sarana untuk membentuk kepatuhan sukarela melalui peningkatan kesadaran dan kepercayaan wajib pajak terhadap pemerintah daerah.²⁹

2.4.5 Model-Model Pengawasan

Untuk menganalisis pengawasan dalam penanganan *shadow economy*, beberapa model pengawasan, yaitu:

1. Pengawasan Preventif

Model pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum suatu kegiatan dilaksanakan dengan tujuan mencegah terjadinya penyimpangan. Dalam pengelolaan PAD, pengawasan preventif dapat berupa pendataan potensi pajak, sosialisasi kewajiban perpajakan, serta pembinaan kepada pelaku usaha. Model ini penting untuk mencegah berkembangnya *shadow economy* sejak tahap awal.³⁰

²⁸ Djamaluddin and Dhian Adhetya Safitraødan Sartika, “Aktivitas Pengawasan Pajak Dan Tingkat Kepatuhan: Studi Kasus Wajib Pajak PPN Di Indonesia,” 2020.

²⁹ Tarmizi Ali, Moch Kurniawan Adli, and Dwi Anggi Syaputra, “Analisis Efektivitas Pemeriksaan Pajak Dan Implementasi Sistem Pelaporan Pajak Online Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Di Indonesia,” *Jurnal Publikasi Ekonomi Dan Akuntansi* 3, no. 3 (2025): 29–38.

³⁰ Terhadap Retribusi, Parkir Di, and Wilayah Kecamatan, “Pengawasan Dinas Perhubungan Kabupaten Tabalong Terhadap Retribusi Parkir Di Wilayah Kecamatan Tanjung” 3 (2020).

2. Pengawasan Represif

Pengawasan represif dilakukan setelah kegiatan berlangsung dengan tujuan menindak pelanggaran yang telah terjadi. Bentuk pengawasan ini meliputi pemeriksaan pajak, audit, penagihan tunggakan, serta pemberian sanksi administratif. Pengawasan represif berfungsi sebagai efek jera bagi pelaku usaha yang tidak patuh dan berupaya menyembunyikan aktivitas ekonominya.³¹

3. Pengawasan Internal

Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah sendiri, seperti inspektorat daerah atau badan pengelola pajak daerah. Pengawasan ini bertujuan untuk memastikan bahwa proses pemungutan PAD berjalan sesuai dengan prosedur dan bebas dari penyimpangan internal. Pengawasan internal yang kuat akan meningkatkan kredibilitas pemerintah daerah dalam pengelolaan pendapatan.³²

4. Pengawasan Eksternal

Pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga di luar pemerintah daerah, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta masyarakat melalui mekanisme partisipasi publik. Pengawasan eksternal berperan penting dalam meningkatkan transparansi dan

³¹ Retribusi, Di, and Kecamatan.

³² Dodi Rinaldi, "Tugas Akhir Program Magister (Tapm) Peranan Pengawasan Dinas Pendapatan Daerah Dalam Mengoptimalkan Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Program Pascasarjana," 2016.

akuntabilitas pengelolaan PAD serta mendorong perbaikan sistem pengawasan internal.³³

5. Pengawasan Berbasis Teknologi

Pengawasan berbasis teknologi merupakan model pengawasan modern yang memanfaatkan sistem informasi dan digitalisasi dalam pemungutan pajak daerah. Penggunaan aplikasi pembayaran pajak, integrasi data usaha, dan sistem pelaporan elektronik terbukti mampu meningkatkan kepatuhan wajib pajak serta mengurangi celah *shadow economy*. Digitalisasi pengawasan juga memperkuat efektivitas pengawasan fiskal secara keseluruhan.³⁴

2.5 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

2.5.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan yang diperoleh oleh daerah dan berperan penting dalam mendanai kegiatan serta pembiayaan untuk mencapai otonomi daerah. Hal ini sejalan dengan prinsip desentralisasi, yang menekankan pada kinerja pajak daerah, pendapatan dari retribusi, hasil pengelolaan aset daerah, serta pendapatan sah lainnya.³⁵

³³ Drs. M. Iqbal AK, "Pengawasan Penerimaan Pajak Hiburan Dan Restoran Pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Medan," 2017.

³⁴ Rinaldi, "Tugas Akhir Program Magister (Tapm) Peranan Pengawasan Dinas Pendapatan Daerah Dalam Mengoptimalkan Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Program Pascasarjana."

³⁵ muhammad Rizky Ramadhan, "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dalam Perspektif Ekonomi Islam Di Provinsi Aceh Tahun 2016-2020" 51, no. 1 (2022) Skripsi. UIN Ar-Raniry Banda Aceh. 2022.

Menurut Pasal 1 ayat 14 UU No 1 Tahun 2022, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber yang berasal dari wilayahnya sendiri, tanpa bergantung pada transfer dari pemerintah pusat. PAD mencakup berbagai jenis pendapatan yang sah dan diatur untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, seperti pembiayaan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Bab III (Pasal 11-18) yang membahas tentang Pendapatan Daerah.³⁶

Dalam kerangka otonomi daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) memainkan peran krusial dalam menciptakan kemandirian finansial. Di sini, daerah diharapkan untuk tidak hanya bergantung pada alokasi dana dari pemerintah pusat. Semakin besar proporsi PAD dalam struktur keuangan daerah, semakin tinggi pula kemampuan daerah untuk mengelola sumber daya dengan cara yang efektif dan efisien. Kemandirian dalam pengelolaan pendapatan ini sangat penting, karena langsung berdampak pada kualitas layanan publik yang dapat diberikan kepada masyarakat.³⁷

2.5.2 Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan Pasal 11 UU HKPD 2022, sumber-sumber PAD dijelaskan sebagai pendapatan yang bersumber dari kekayaan dan potensi daerah. Sumber-sumber ini dirinci dalam Pasal 12, yang mengklasifikasikan PAD menjadi beberapa kategori utama.

³⁶ Indonesia, “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022.”

³⁷ Priyo Hari Adi, Universitas Kristen, and Satya Wacana, “Bidang : Akuntansi Sektor Publik Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah ,” n.d., 23–26.

1. Pajak Daerah

Hasil pajak daerah merupakan salah satu komponen utama Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh melalui pemungutan pajak yang dikenakan langsung oleh pemerintah daerah, seperti provinsi, kabupaten, atau kota, untuk mendanai kegiatan pemerintahan dan pembangunan lokal. Contoh pajak daerah yang umum mencakup:

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), dikenakan atas kepemilikan kendaraan bermotor dan memberikan kontribusi signifikan terhadap pendapatan daerah.
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), dikenakan saat terjadi pengalihan hak kepemilikan kendaraan, menambah pundi-pundi PAD.
- 3) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), mencakup pajak atas tanah dan bangunan, yang penting bagi pendapatan daerah.

2. Restribusi Daerah

Hasil retribusi daerah merupakan salah satu pilar penting dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang diperoleh melalui pembayaran atas pelayanan umum yang disediakan oleh pemerintah daerah, seperti provinsi, kabupaten, atau kota, sebagai imbalan atas manfaat langsung yang diterima oleh masyarakat atau pihak yang bersangkutan. Contoh retribusi yang umum mencakup:

- 1) Retribusi Jasa Umum, dikenakan untuk layanan publik seperti kesehatan dan kebersihan.
- 2) Retribusi Jasa Usaha, mencakup layanan komersial yang disediakan oleh pemerintah daerah.

- 3) Retribusi Perizinan Tertentu, dikenakan untuk izin-izin yang diperlukan oleh individu atau badan usaha.

3. Pendapatan Lain-Lain yang Sah

Pendapatan lainnya yang sah dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) merujuk pada sumber pendapatan yang tidak termasuk dalam kategori utama seperti pajak, retribusi, atau pengelolaan kekayaan daerah, tetapi tetap menjadi bagian integral dari kemampuan fiskal daerah untuk mendukung otonomi dan pembangunan lokal, dengan fokus pada diversifikasi sumber dana yang legal dan berkelanjutan. Menurut Pasal 12 ayat (1) huruf d UU No. 1 Tahun 2022, pendapatan ini harus sah secara hukum, artinya diperoleh melalui mekanisme yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta wajib dilaporkan secara transparan untuk menjaga akuntabilitas dan mencegah potensi penyalahgunaan, sehingga dapat diaudit dan diintegrasikan ke dalam sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tanpa menimbulkan konflik dengan prinsip *good governance*. Contoh pendapatan ini meliputi:

- 1) Bunga dari investasi daerah
- 2) Hibah dari pihak ketiga
- 3) Hasil dari kerjasama daerah dengan pihak swasta

4. Pendapatan dari Sumber Daya Alam

Pendapatan yang diperoleh dari eksploitasi sumber daya alam, seperti mineral, batubara, minyak bumi, gas bumi, dan hutan, memberikan dampak signifikan

terhadap keuangan daerah melalui mekanisme bagi hasil yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD). UU ini menetapkan pembagian pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah, di mana daerah memperoleh porsi yang lebih besar untuk mendukung pembangunan lokal, seperti 80% bagi hasil dari pertambangan mineral dan batubara, 30% dari gas bumi, serta bagi hasil kehutanan yang disesuaikan berdasarkan jenis sumber daya, sehingga memperkuat otonomi fiskal daerah dan mendorong pengelolaan SDA yang berkelanjutan.

5. Transfer dari Pemerintah Pusat

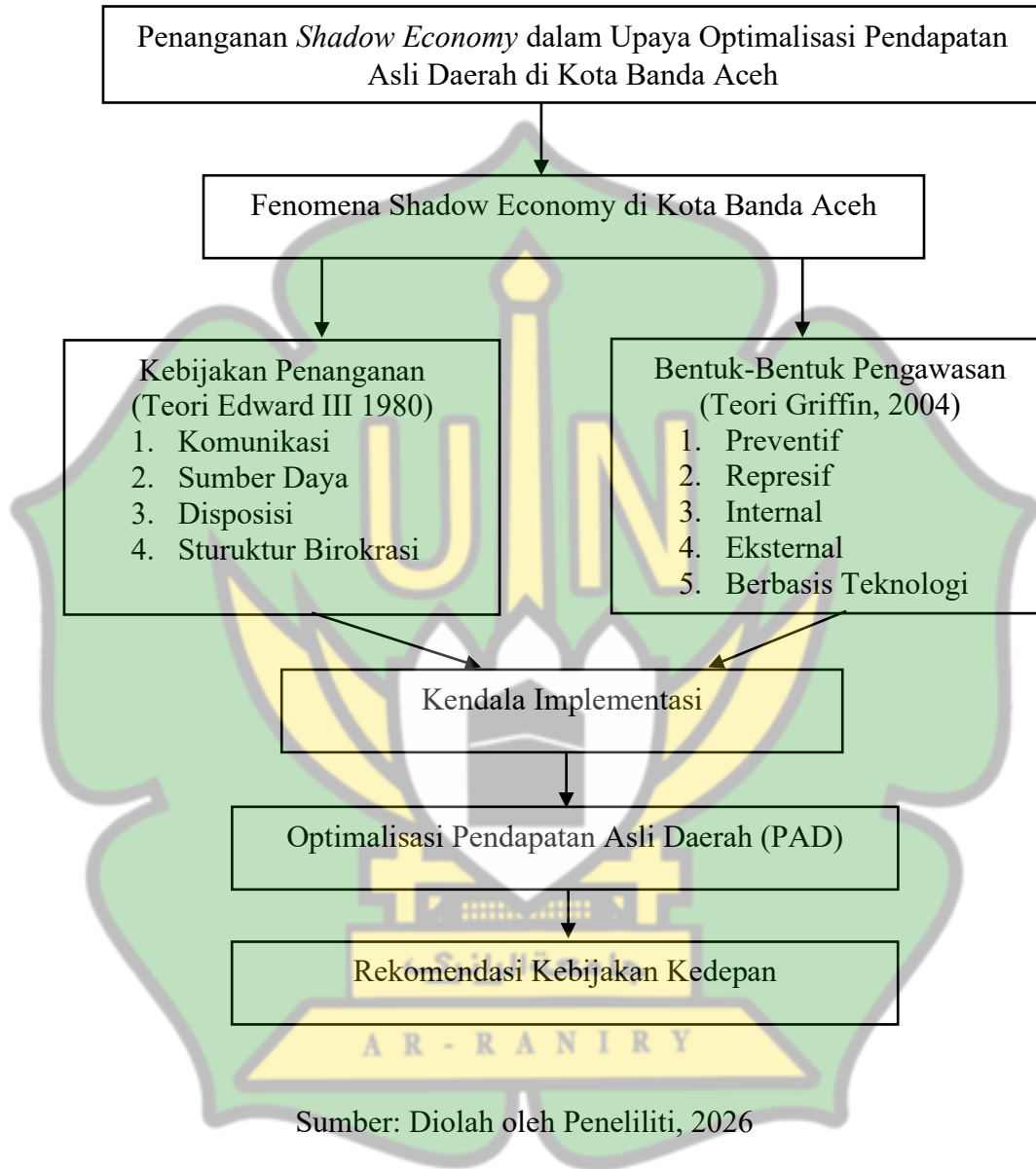
Meskipun bukan PAD, transfer dari pemerintah pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) mempengaruhi keseluruhan keuangan daerah melalui mekanisme yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD). UU ini menetapkan DAU sebagai dana umum yang dialokasikan berdasarkan formula kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah untuk mendukung kegiatan pemerintahan, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur; DBH sebagai pembagian hasil dari pajak dan sumber daya alam yang disesuaikan dengan potensi daerah, seperti bagi hasil pajak penghasilan dan pertambangan; serta DAK sebagai dana khusus untuk program prioritas nasional seperti pembangunan infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan, dengan alokasi yang ditentukan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Selain itu, UU HKPD juga mengatur Dana Insentif Daerah (DID) untuk mendorong kinerja daerah unggul, Dana Otonomi Khusus

(Otsus), dan Dana Desa, sehingga transfer ini tidak hanya menstabilkan keuangan daerah tetapi juga memastikan kesetaraan dan keadilan fiskal antarwilayah.

Pendapatan ini memainkan peran penting dalam memperkuat ketahanan ekonomi daerah, terutama di masa krisis, dengan manfaat seperti peningkatan likuiditas dana daerah untuk inisiatif inovatif, namun juga menghadapi tantangan seperti risiko ketergantungan pada sumber eksternal atau fluktuasi nilai investasi, sehingga diperlukan strategi mitigasi melalui diversifikasi dan evaluasi risiko secara berkala. Dalam konteks UU HKPD, transparansi ini ditegakkan melalui kewajiban pelaporan rutin ke pemerintah pusat, penerapan standar akuntansi pemerintahan, dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan, yang pada akhirnya mendukung visi pembangunan nasional yang inklusif, di mana daerah dapat memaksimalkan potensi non-tradisional ini untuk mencapai kemandirian fiskal tanpa mengorbankan integritas hukum atau keadilan sosial.³⁸

³⁸ Indonesia, “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022.”

2.6 Kerangka Berpikir



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Lokasi Penelitian

Studi ini dilaksanakan di wilayah Kota Banda Aceh, yang terletak di Provinsi Aceh, Indonesia. Alasan memilih tempat ini berkaitan erat dengan tema penelitian, karena Kota Banda Aceh menunjukkan kecenderungan kuat terhadap aktivitas ekonomi bayangan atau *shadow economy*, yang disebabkan oleh bidang-bidang tidak resmi seperti perdagangan antarwilayah, industri wisata, dan usaha mikro kecil menengah yang terpengaruh oleh kondisi geografis pesisir serta nilai-nilai budaya setempat. Tempat ini juga selaras dengan ketentuan hukum seperti Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2018 mengenai Pengaturan Keuangan Aceh, yang secara khusus menyoroti pengelolaan finansial daerah. Kajian ini dibatasi pada area urban Banda Aceh guna mempermudah pengumpulan informasi dan partisipasi responden, dengan penekanan pada pengaruh ekonomi bayangan terhadap komponen PAD seperti pungutan pajak lokal dan administrasi sumber daya daerah.³⁹

3.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai implementasi kebijakan penanganan *shadow economy* dalam

³⁹ Fahriana Nurrisa, Dina Hermina, and Norlaila, "Pendekatan Kualitatif Dalam Penelitian : Strategi , Tahapan , Dan Analisis Data Jurnal Teknologi Pendidikan Dan Pembelajaran (JTPP)," *Jurnal Teknologi Pendidikan Dan Pembelajaran (JTPP)* 02, no. 03 (2025): 793–800.

upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini berfokus pada pemahaman terhadap proses, pelaksanaan, serta bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menangani aktivitas ekonomi yang belum tercatat atau belum memenuhi kewajiban administrasi dan perpajakan daerah. Data penelitian diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi untuk memperoleh informasi yang sesuai dengan kondisi di lapangan. Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan dan menganalisis pelaksanaan kebijakan penanganan *shadow economy* berdasarkan dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi menurut teori George C. Edward III, serta pengawasan sebagai bagian dari upaya penanganan *shadow economy*. Keabsahan data dalam penelitian ini diperiksa melalui triangulasi sumber dan triangulasi metode dengan membandingkan informasi dari berbagai informan serta mencocokkannya dengan hasil observasi dan dokumentasi.⁴⁰

3.3 Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan tiga teknik, yaitu wawancara, observasi, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara yang disusun berdasarkan fokus penelitian, yaitu implementasi kebijakan penanganan *shadow economy* berdasarkan dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi menurut teori George C.

⁴⁰ Sidi Wiraguna, L.M.F. Purwanto, and Robert Rianto Widjaja, "Metode Penelitian Kualitatif Di Era Transformasi Digital Qualitative Research Methods in the Era of Digital Transformation," *Arsitekta : Jurnal Arsitektur Dan Kota Berkelanjutan* 6, no. 01 (2024): 46–60, <https://doi.org/10.47970/arsitekta.v6i01.524>.

Edward III serta pengawasan sebagai bagian dari upaya penanganan *shadow economy*. Wawancara dilakukan kepada informan yang memiliki keterkaitan dengan penanganan *shadow economy*, optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan pelaksanaan pengawasan di Kota Banda Aceh. Observasi dilakukan selama periode penelitian dengan mengamati aktivitas pelayanan, pendataan, dan pengawasan terhadap kegiatan usaha yang berkaitan dengan penanganan *shadow economy*, termasuk pengamatan terhadap informasi publik yang dipublikasikan melalui media sosial resmi instansi terkait. Hasil observasi dicatat dalam catatan lapangan yang memuat waktu, tempat, objek, aktivitas, dan temuan yang relevan dengan fokus penelitian. Selanjutnya, dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dan mempelajari dokumen yang berkaitan dengan penelitian, seperti peraturan perundang-undangan, laporan pemerintah daerah, data Pendapatan Asli Daerah (PAD), data pajak dan retribusi daerah, serta dokumentasi kegiatan sosialisasi dan pengawasan. Ketiga teknik tersebut digunakan secara saling melengkapi untuk memperoleh data yang lebih mendalam dan mendukung keabsahan informasi yang diperoleh dalam penelitian.⁴¹

Seluruh proses pengumpulan data ini dijalankan dengan memperhatikan etika penelitian, termasuk mendapatkan izin dari responden dan menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh, sesuai dengan pedoman yang berlaku dalam penelitian akademik.

⁴¹ Andi Ilham Samanlangi Arif Rachman, Yochanan, *Dan R & D, CV Saba Jaya Publishr*, 2024.

3.4 Informan Penelitian

Pemilihan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik purposive sampling, yaitu pemilihan informan berdasarkan pertimbangan dan kriteria tertentu yang sesuai dengan tujuan penelitian. Dua orang pelaku usaha dipilih karena memiliki keterlibatan langsung dalam aktivitas usaha di Kota Banda Aceh dan memiliki pengalaman dalam pemenuhan kewajiban administrasi, pajak, atau retribusi daerah, sehingga dapat memberikan informasi yang relevan mengenai kondisi kegiatan usaha, pendataan, kepatuhan, dan pengawasan yang berkaitan dengan penanganan shadow economy. Jumlah informan tidak ditentukan berdasarkan jumlah keseluruhan pelaku usaha atau UMKM di Kota Banda Aceh, tetapi berdasarkan relevansi informan dengan fokus penelitian dan kecukupan informasi yang diperoleh. Kecukupan data ditentukan berdasarkan prinsip kejenuhan data (data saturation), yaitu ketika informasi yang diperoleh dari wawancara mulai menunjukkan pola yang sama dan tidak ditemukan informasi baru yang secara substantif berbeda dengan informasi sebelumnya. Apabila dalam proses penelitian informasi yang diperoleh belum mencapai kejenuhan data, peneliti dapat menambah informan yang memenuhi kriteria yang telah ditentukan. Dengan demikian, dua informan pelaku usaha dipilih bukan untuk mewakili secara statistik seluruh pelaku usaha di Kota Banda Aceh, melainkan untuk memberikan informasi mendalam sesuai dengan kebutuhan penelitian kualitatif.

Tabel 3.1 Informan Penelitian

No	Informan	Keterangan	Jumlah
1	Para Pelaku Usaha	Pelaku usaha di Kota Banda Aceh yang aktif menjalankan	2 Orang

		usaha, memiliki kewajiban pajak atau retribusi daerah, serta memiliki pengalaman terkait pendataan, pengawasan, dan kepatuhan usaha yang relevan dengan penanganan <i>shadow economy</i> dan optimalisasi PAD.	
2	Pejabat Badan Pengelolaan Keuangan Kota Banda Aceh	Pejabat yang berwenang dalam pengelolaan dan pengawasan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh.	2 Orang
3	Pejabat Ombudsman RI Provinsi Aceh	Lembaga pengawas pelayanan publik yang memberikan perspektif pengawasan eksternal dan akuntabilitas pengelolaan PAD.	1 Orang
4	Akademisi	Dosen yang memiliki keahlian di bidang kebijakan publik dan keuangan daerah	1 Orang
Total Informan			6 Orang

Sumber: Diolah Oleh Peneliti, 2026

3.5 Sumber Data

Sumber data dibagi menjadi primer dan sekunder untuk mendukung analisis. Sumber data primer berasal dari wawancara dengan informan, yang menghasilkan data tentang indikator *shadow economy* seperti tingkat pajak dan dampak terhadap PAD. Sumber data sekunder meliputi dokumen resmi dari BPS Kota Banda Aceh (data PDB dan tenaga kerja), APBD Kota Banda Aceh (laporan pendapatan daerah), laporan Kementerian Keuangan, dan literatur akademik seperti artikel tentang *Shadow Economy Theory*. Sumber ini dipilih karena kredibilitasnya dan relevansinya dengan regulasi UU HKPD 2022, memungkinkan triangulasi untuk memvalidasi temuan.

3.6 Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan batasan yang digunakan peneliti untuk mengarahkan proses pengumpulan dan analisis data agar sesuai dengan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini, fokus penelitian disusun berdasarkan rumusan masalah serta teori yang digunakan, yaitu teori implementasi kebijakan George C. Edward III (1980) dan teori pengawasan Griffin (2004). Fokus penelitian pertama diarahkan pada implementasi kebijakan penanganan shadow economy dalam upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh. Fokus penelitian kedua diarahkan pada bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan pemerintah daerah dalam menangani shadow economy guna meningkatkan PAD. Adapun fokus penelitian, dimensi, dan indikator penelitian dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.2 Implementasi Kebijakan Penanganan Shadow Economy

Dimensi	Indikator	Sumber Data
Komunikasi	• Sosialisasi pajak kepada pelaku usaha • Program GOJAK (Gowes Sosialisasi Pajak) • Edukasi via media sosial BPKK • Pendampingan administrasi usaha baru	Wawancara, dokumentasi GOJAK, observasi medsos
Sumber Daya	• Petugas lapangan BPKK • Pemasangan tapping box (restoran, hotel) • Sistem pembayaran pajak digital • Koordinasi BPKK–Satpol PP–DPMPTSP	Wawancara, Gambar 4.5 & 4.6, Gambar 4.3
Disposisi	• Komitmen BPKK dalam pembinaan WP • Sikap petugas dalam pelayanan administrasi • Survei kepuasan masyarakat (2024–2025)	Wawancara, Gambar 4.4 (survei kepuasan)
Struktur Birokrasi	• SOP pemungutan pajak daerah • Koordinasi lintas instansi • Pendataan & registrasi NPWPD • Alur perizinan usaha baru	Wawancara, Tabel 4.1, Tabel 4.3

Tabel 3.3 Bentuk-Bentuk Pengawasan *Shadow Economy* terhadap PAD

Dimensi	Indikator	Sumber Data
Preventif	• Pendataan pelaku usaha informal • Sosialisasi kewajiban pajak & legalitas usaha • Pembinaan calon wajib pajak baru • Program GOJAK (pendekatan persuasif)	Wawancara, Gambar 4.1, Tabel 4.2
Represif	• Monitoring lapangan usaha belum terdaftar • Penertiban usaha tanpa izin • Teguran administratif & penagihan tunggakan • Koordinasi dengan Satpol PP	Wawancara, observasi lapangan, Tabel 4.2
Internal	• Evaluasi antarbidang BPKK • Pembaruan data wajib pajak daerah • Pelaporan realisasi PAD berkala • Verifikasi kepatuhan WP terdaftar	Tabel 4.3 (realisasi PAD 2020–2025)
Eksternal	• Layanan pengaduan masyarakat BPKK • Pengawasan Ombudsman RI Perwakilan Aceh • Survei kepuasan masyarakat • Akuntabilitas pengelolaan PAD kepada publik	Gambar 4.3 & 4.4, Tabel 3.1 (Ombudsman)
Berbasis Teknologi	• Tapping box (restoran, hotel, hiburan, parkir) • Pembayaran digital (QRIS, e-banking) • Pemantauan transaksi real-time • Integrasi data usaha dengan sistem pajak daerah	Gambar 4.5 & 4.6, wawancara Kabid BPKK, Tabel 4.3

Sumber: Hasil penelitian lapangan (wawancara, observasi, dokumentasi) Banda Aceh, Juni 2026

3.7 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis tematik. Data yang diperoleh dari wawancara yang akan dianalisis dengan mengidentifikasi tema-tema utama yang muncul, serta mengelompokkan informasi berdasarkan kategori yang relevan. Proses ini

akan membantu dalam memahami hubungan antara *shadow economy* dan PAD serta mengembangkan strategi penanganan yang tepat.

3.8 Jadwal Penelitian

Jadwal penelitian akan dibagi menjadi beberapa tahap, termasuk persiapan, pengumpulan data, analisis data, dan penulisan laporan. Tahapan ini direncanakan berlangsung selama tiga bulan dimulai dari bulan Februari 2026 sampai dengan April 2026, dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 3.4 Rencana Kegiatan Jadwal Penelitian

No	Rencana Kegiatan Penelitian	Okt 2025	Nov 2025	Des 2025	Jan 2026	Feb 2026	Mar 2026	Apr 2026	Mei 2026	Jun 2026
1	Penyusunan Proposal									
2	Seminar Proposal									
3	Penelitian									
4	Penyusunan Skripsi Bab IV-V									

Sumber: Diolah Oleh Peneliti, 2026

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kota Banda Aceh merupakan ibu kota Provinsi Aceh yang berada di wilayah paling barat Indonesia serta memiliki posisi yang strategis sebagai pusat pemerintahan, perdagangan, dan sektor jasa. Secara geografis, wilayah ini berbatasan langsung dengan Kabupaten Aceh Besar dan didukung oleh kedekatannya dengan Selat Malaka yang menjadi jalur perdagangan internasional.

Dengan luas wilayah yang tidak terlalu besar namun memiliki tingkat kepadatan penduduk yang relatif tinggi, Banda Aceh menunjukkan perkembangan sosial dan ekonomi yang cukup dinamis. Komposisi penduduk didominasi oleh kelompok usia produktif yang terlibat aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi, baik dalam sektor formal maupun informal.

Dilihat dari aspek sosial, masyarakat Banda Aceh memiliki karakter yang kental dengan nilai-nilai agama, budaya, dan norma sosial. Dalam praktik kegiatan ekonomi, sebagian masyarakat masih menjalankan usaha dengan cara-cara tradisional dan belum sepenuhnya memperhatikan aspek legalitas. Berdasarkan hasil wawancara, kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa hal, seperti keterbatasan pemahaman terkait perizinan usaha, anggapan bahwa prosedur administrasi cukup rumit, serta kekhawatiran terhadap kewajiban pajak yang harus dipenuhi.

Dari sisi ekonomi, kegiatan ekonomi di Banda Aceh didominasi oleh sektor perdagangan, jasa, pariwisata, serta usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Perkembangan sektor-sektor tersebut menunjukkan adanya pertumbuhan ekonomi yang cukup signifikan. Meskipun demikian, masih terdapat berbagai aktivitas ekonomi yang belum tercatat secara resmi, seperti pedagang kaki lima, usaha skala rumah tangga, dan jasa informal. Aktivitas tersebut memang memberikan kontribusi terhadap perekonomian masyarakat, namun belum mampu memberikan sumbangan maksimal terhadap penerimaan daerah.

Di sisi lain, Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Banda Aceh berasal dari berbagai sumber, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, serta pendapatan lain yang sah. PAD memiliki peranan penting dalam mendukung pembiayaan pembangunan daerah. Berdasarkan laporan realisasi PAD tahun 2025, total target PAD Kota Banda Aceh sebesar Rp436.116.163.814, dengan realisasi mencapai Rp404.333.149.859 atau sekitar 92,71% dari target. Namun, potensi PAD yang ada belum sepenuhnya tergarap secara optimal. Hal ini disebabkan oleh masih banyaknya pelaku usaha yang belum terdaftar dalam sistem administrasi perpajakan serta rendahnya tingkat kepatuhan masyarakat dalam memenuhi kewajiban pajak.

Keterkaitan antara kondisi sosial, ekonomi, dan fiskal tersebut menunjukkan bahwa fenomena *shadow economy* di Kota Banda Aceh masih cukup signifikan. Aktivitas ekonomi yang tidak tercatat menjadi salah satu faktor yang menghambat optimalisasi Pendapatan Asli Daerah.

4.1.1 Visi dan Misi Kota Banda Aceh

Dalam upaya mewujudkan arah pembangunan daerah yang terencana dan berkelanjutan, Pemerintah Kota Banda Aceh menetapkan suatu visi pembangunan, yaitu:

“Banda Aceh Kota Kolaborasi.”

Visi tersebut menggambarkan arah pembangunan Kota Banda Aceh yang menekankan kerja sama antara pemerintah, masyarakat, dunia usaha, akademisi, dan seluruh stakeholder dalam mewujudkan pembangunan kota yang maju, sejahtera, dan berkelanjutan. Untuk merealisasikan visi tersebut, pemerintah menetapkan sejumlah misi sebagai langkah strategis, yaitu:

1. Meningkatkan kualitas pelayanan dasar masyarakat.
2. Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang adaptif, inovatif, dan responsif.
3. Memperkuat kemitraan pembangunan dalam meningkatkan daya saing daerah.
4. Memanfaatkan potensi sumber daya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan kota.
5. Meningkatkan nilai-nilai agama dan budaya.
6. Memberdayakan generasi muda dan memajukan olahraga.
7. Menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Visi dan misi Pemerintah Kota Banda Aceh memiliki keterkaitan dengan penelitian ini, khususnya pada misi peningkatan tata kelola pemerintahan yang adaptif, inovatif, dan responsif serta pemanfaatan potensi sumber daya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan kota. Upaya penanganan *shadow economy* melalui pengawasan, pendataan usaha, dan optimalisasi pajak daerah merupakan bagian dari strategi pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan mendukung pembangunan daerah secara berkelanjutan.

4.1.2 Fenomena *Shadow Economy* di Kota Banda Aceh

Fenomena *shadow economy* di Kota Banda Aceh umumnya muncul dan berkembang dalam sektor informal. Aktivitas ini meliputi berbagai kegiatan ekonomi yang tidak tercatat dalam sistem resmi pemerintah serta tidak dikenakan kewajiban pajak daerah.

Berdasarkan temuan di lapangan, bentuk-bentuk aktivitas tersebut antara lain berupa usaha yang dijalankan tanpa izin resmi, tidak adanya pelaporan terhadap pendapatan usaha, transaksi yang dilakukan tanpa pencatatan yang jelas, serta kegiatan ekonomi yang berlangsung di luar jangkauan pengawasan pemerintah. Hasil wawancara dengan informan menunjukkan bahwa sebagian pelaku usaha masih menjalankan aktivitas ekonomi tanpa memiliki izin usaha maupun Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah (NPWPD). Kondisi tersebut umumnya ditemukan pada usaha

kecil seperti pedagang kaki lima, usaha kuliner rumahan, usaha musiman, dan usaha online yang belum terdata oleh pemerintah daerah.

Selain itu, terdapat pula aktivitas ekonomi informal yang berkembang di sektor perdagangan dan jasa. Beberapa pelaku usaha memilih untuk tidak mendaftarkan usahanya karena menganggap proses administrasi cukup rumit dan adanya kekhawatiran terhadap kewajiban pembayaran pajak. Akibatnya, sebagian aktivitas ekonomi masyarakat tidak masuk dalam sistem pendataan pemerintah daerah.

Fenomena *shadow economy* juga ditemukan pada aktivitas parkir liar dan perdagangan tanpa pelaporan transaksi yang jelas. Kondisi tersebut menyebabkan potensi penerimaan daerah dari sektor retribusi dan pajak tidak dapat dipungut secara optimal. Aktivitas ekonomi yang tidak tercatat tersebut menjadi salah satu faktor penghambat dalam optimalisasi PAD Kota Banda Aceh.

Berdasarkan teori *shadow economy*, aktivitas ekonomi informal muncul akibat adanya penghindaran pajak, lemahnya pengawasan, serta rendahnya kesadaran masyarakat terhadap kewajiban administrasi usaha. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kondisi tersebut masih terjadi di Kota Banda Aceh sehingga diperlukan langkah penanganan yang lebih efektif dari pemerintah daerah.

Keberadaan fenomena ini dipengaruhi oleh sejumlah faktor, di antaranya tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah, keterbatasan akses dalam proses perizinan usaha, serta belum optimalnya pelaksanaan pengawasan dan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

4.2 Hasil Penelitian

4.2.1 Kebijakan Penanganan *Shadow Economy* dalam Upaya Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh

Kebijakan penanganan *shadow economy* merupakan upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh melalui BPKK dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan cara memperluas pendataan wajib pajak, meningkatkan kesadaran masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap aktivitas ekonomi informal.

Berdasarkan teori implementasi kebijakan George Edward III, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat indikator utama yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Oleh karena itu, pembahasan penelitian ini disusun berdasarkan indikator tersebut.

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan karena berkaitan dengan penyampaian informasi kepada masyarakat mengenai kewajiban perpajakan dan administrasi usaha. Dalam penanganan *shadow economy*, Pemerintah Kota Banda Aceh melakukan berbagai bentuk komunikasi melalui sosialisasi langsung, media sosial, penyuluhan perpajakan, serta kegiatan edukasi kepada masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pendataan dan Penetapan Daerah BPKK Kota Banda Aceh menyatakan bahwa:

“Pihak BPKK sudah mensosialisasikan perihal daftar pajak dengan baik, baik secara langsung maupun melalui media sosial. Di media sosial kami, kami selalu update mengenai kegiatan-kegiatan yang kami lakukan. Dan seharusnya masyarakat sudah paham serta sadar akan kewajiban pajak sehingga dapat menghindari usaha informal.”⁴²

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dapat diketahui bahwa BPKK Kota Banda Aceh telah melaksanakan komunikasi kebijakan melalui berbagai media informasi, seperti sosialisasi langsung, media sosial, brosur, dan kegiatan edukasi kepada masyarakat guna meningkatkan kesadaran terkait kewajiban perpajakan daerah. Upaya ini sejalan dengan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III yang menempatkan komunikasi sebagai salah satu faktor utama keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam teori tersebut, komunikasi yang efektif ditandai dengan adanya penyampaian informasi yang jelas, konsisten, dan mudah dipahami oleh kelompok sasaran. Melalui berbagai bentuk sosialisasi yang dilakukan, BPKK berupaya memastikan bahwa informasi mengenai pentingnya pembayaran pajak dan dampaknya terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat diterima dengan baik oleh masyarakat. Dengan demikian, komunikasi kebijakan yang dilakukan tidak hanya berfungsi sebagai sarana penyebaran informasi, tetapi juga

⁴² Hasil Wawancara dengan Kabid BPKK, 2026

sebagai upaya membangun kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam mendukung optimalisasi PAD serta menekan praktik *shadow economy* di Kota Banda Aceh.

Hal tersebut juga diperkuat oleh hasil wawancara dengan staf bidang pendataan BPKK Kota Banda Aceh yang menyatakan bahwa:

“Kami rutin melakukan sosialisasi kepada wajib pajak, terutama pelaku usaha restoran, hotel, dan usaha hiburan. Sosialisasi dilakukan agar masyarakat memahami bahwa pajak daerah digunakan kembali untuk pembangunan Kota Banda Aceh.”⁴³

Selain itu, Kepala Ombudsman Perwakilan Aceh menyatakan bahwa:

“Sosialisasi terkait shadow economy di Banda Aceh masih kurang, walaupun sosialisasi perpajakan sudah cukup baik. Namun dari masyarakat sendiri masih menyepelekan kewajiban pajak karena mereka menganggap pajak yang ditentukan pemerintah masih tinggi.”⁴⁴

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa komunikasi yang dilakukan oleh BPKK Kota Banda Aceh telah berjalan melalui berbagai kegiatan sosialisasi dan penyebaran informasi kepada masyarakat. Namun, efektivitasnya masih belum optimal karena masih terdapat masyarakat yang belum memahami pentingnya kewajiban perpajakan daerah. Kondisi ini sesuai dengan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh komunikasi yang jelas, konsisten, dan mudah dipahami oleh sasaran

⁴³ Hasil Wawancara dengan Staf BPKK, 2026

⁴⁴ Hasil Wawancara dengan Kepala Ombudsman, 2026

kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan kualitas komunikasi agar kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap pajak daerah dapat meningkat.

Tabel 4.1 Kategori Ketentuan Tarif Pajak Daerah di Kota Banda Aceh

No	Kategori Usaha	Jenis Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT)	Tarif Pajak (%)
1	Restoran, rumah makan, warung makan, kafe, dan usaha sejenis	PBJT atas Makanan dan/atau Minuman	10%
2	Hotel, penginapan, guest house, dan usaha sejenis	PBJT atas Jasa Perhotelan	10%
3	Tempat parkir yang dikelola badan usaha atau perorangan	PBJT atas Jasa Parkir	10%
4	Tempat hiburan umum	PBJT atas Jasa Kesenian dan Hiburan	10%

Sumber: Qanun Kota Banda Aceh Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Kota dan Retribusi Kota.

Berdasarkan Tabel 4.1, dapat diketahui bahwa Pemerintah Kota Banda Aceh telah menetapkan tarif pajak daerah yang berbeda sesuai dengan jenis usaha yang dijalankan. Untuk sektor yang umum menjadi objek pengawasan BPKK Kota Banda Aceh, seperti restoran, hotel, parkir, dan hiburan umum, tarif pajak ditetapkan sebesar 10%. Sementara itu, untuk jenis hiburan tertentu seperti karaoke dan mandi uap/spa dikenakan tarif yang lebih tinggi, yaitu masing-masing sebesar 75% dan 45%. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah memiliki dasar hukum yang jelas dalam pelaksanaan pemungutan pajak daerah.

Namun demikian, berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Ombudsman Perwakilan Aceh dan beberapa pelaku usaha, masih terdapat anggapan bahwa pajak daerah yang ditetapkan pemerintah relatif tinggi. Kondisi ini menunjukkan bahwa sebagian masyarakat dan pelaku usaha belum sepenuhnya memahami mekanisme perpajakan daerah yang berlaku. Pada praktiknya, pajak daerah sebesar 10% pada sektor restoran, hotel, dan parkir merupakan tarif yang umum diterapkan di berbagai daerah di Indonesia. Selain itu, pajak tersebut pada dasarnya dibebankan kepada konsumen sebagai pengguna jasa, sedangkan pelaku usaha hanya bertindak sebagai pemungut dan penyetor pajak kepada pemerintah daerah.

Di sisi lain, masih ditemukan pelaku usaha yang mencampurkan antara Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) yang dipungut pemerintah daerah dengan Pajak Penghasilan (PPh) Final UMKM sebesar 0,5% yang dipungut oleh pemerintah pusat. Kurangnya pemahaman mengenai perbedaan kedua jenis pajak tersebut menyebabkan sebagian pelaku usaha menganggap beban pajak yang harus ditanggung terlalu besar. Padahal, PPh Final UMKM sebesar 0,5% merupakan pajak atas penghasilan atau omzet usaha yang disetorkan kepada pemerintah pusat, sedangkan PBJT sebesar 10% merupakan pajak atas transaksi yang dibayarkan oleh konsumen dan kemudian dipungut oleh pelaku usaha untuk disetorkan kepada pemerintah daerah. Kondisi tersebut sejalan dengan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III yang menempatkan komunikasi sebagai salah satu faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Edward III menjelaskan bahwa

komunikasi yang efektif harus disampaikan secara jelas, konsisten, dan mudah dipahami oleh kelompok sasaran. Masih adanya pelaku usaha yang belum memahami ketentuan tarif pajak dan mekanisme pemungutannya menunjukkan bahwa aspek komunikasi belum sepenuhnya berjalan optimal.

Oleh karena itu, BPKK Kota Banda Aceh perlu meningkatkan intensitas sosialisasi, edukasi, dan pendampingan kepada masyarakat serta pelaku usaha agar informasi mengenai kewajiban perpajakan dapat dipahami dengan baik. Dengan meningkatnya pemahaman masyarakat, diharapkan tingkat kepatuhan wajib pajak dapat meningkat sehingga upaya penanganan *shadow economy* dan optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat terlaksana secara lebih efektif.

Selain itu, pelaku usaha yang berinisial DW juga mengungkapkan bahwa:

“Pemerintah seharusnya lebih peduli terhadap usaha-usaha baru agar pelaku usaha mengerti alur pembuatan izin usaha.”⁴⁵

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa sebagian pelaku usaha masih membutuhkan pendampingan dan edukasi terkait proses administrasi usaha serta kewajiban perpajakan daerah. Kondisi ini dapat dikaitkan dengan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III, khususnya pada aspek komunikasi, yang menekankan pentingnya penyampaian informasi yang jelas dan mudah dipahami oleh kelompok sasaran. Oleh karena itu, peningkatan sosialisasi dan pembinaan

⁴⁵ Wawancara dengan Pelaku Usaha, 2026

diperlukan agar pelaku usaha lebih memahami prosedur administrasi dan kewajiban perpajakannya sehingga dapat mendukung optimalisasi PAD.

Berdasarkan hasil observasi penelitian, peneliti melihat bahwa BPKK Kota Banda Aceh aktif melakukan komunikasi publik melalui media sosial Instagram, Facebook, dan website resmi terkait informasi perpajakan daerah. Informasi tersebut meliputi tata cara pembayaran pajak, kegiatan sosialisasi, pemasangan tapping box, serta pelayanan perpajakan.

Selain itu, peneliti juga menemukan adanya kegiatan sosialisasi langsung kepada masyarakat melalui program GOJAK (Gowes Sosialisasi Pajak) yang dilakukan oleh BPKK Kota Banda Aceh.



Gambar 4.1 Kegiatan Gowes Sosialisasi Pajak (GOJAK)

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan Kota (BPKK) Banda Aceh, 2021

Dokumentasi kegiatan GOJAK menunjukkan bahwa BPKK Kota Banda Aceh melakukan pendekatan persuasif kepada masyarakat dan wajib pajak melalui kegiatan sosialisasi langsung di lapangan. Kegiatan tersebut bertujuan meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai kewajiban pajak daerah serta pentingnya mendukung pembangunan daerah melalui pembayaran pajak.

Melalui kegiatan GOJAK, pemerintah daerah tidak hanya menyampaikan informasi perpajakan, tetapi juga membangun hubungan komunikasi yang lebih dekat dengan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa aspek komunikasi dalam implementasi kebijakan penanganan *shadow economy* telah dilakukan secara langsung maupun digital.

Selain itu, peneliti juga menemukan dokumentasi mengenai contoh aktivitas *shadow economy* yang dipublikasikan sebagai bentuk edukasi kepada masyarakat.



Gambar 4.2 Contoh *Shadow Economy*
 Sumber: Media Sosial KPP Pratama Banda Aceh, 2025

Dokumentasi tersebut menjelaskan bahwa aktivitas *shadow economy* dapat berupa usaha dengan omzet besar tetapi belum terdaftar, perdagangan bernilai tinggi yang tidak dilaporkan, serta sektor ekonomi yang belum masuk ke dalam sistem administrasi pajak. Dokumentasi ini menunjukkan adanya upaya pemerintah dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai bentuk-bentuk *shadow economy*.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak BPKK Kota Banda Aceh, sosialisasi perpajakan dilakukan melalui berbagai media, baik secara langsung maupun melalui program Gowes Sosialisasi Pajak (GOJAK). Pernyataan tersebut diperkuat oleh dokumentasi kegiatan GOJAK yang menunjukkan adanya pelaksanaan sosialisasi kepada masyarakat dan pelaku usaha di berbagai wilayah Kota Banda Aceh sebagaimana ditampilkan pada Gambar 4.1. Dengan demikian, hasil wawancara dan dokumentasi menunjukkan adanya kesesuaian data yang menandakan bahwa aspek komunikasi dalam implementasi kebijakan telah dilaksanakan melalui penyampaian informasi dan edukasi perpajakan kepada masyarakat.

Berdasarkan teori implementasi kebijakan George Edward III, komunikasi kebijakan harus dilakukan secara jelas, konsisten, dan mudah dipahami oleh masyarakat. Dalam penelitian ini, komunikasi pemerintah daerah sudah berjalan melalui sosialisasi dan media digital, namun masih terdapat kendala berupa

rendahnya kesadaran masyarakat dan kurangnya pemahaman pelaku usaha mengenai administrasi perpajakan.

Secara keseluruhan, terdapat kesenjangan signifikan antara intensitas komunikasi yang dilakukan BPKK dengan perubahan perilaku kepatuhan yang diharapkan. Kepala Bidang BPKK menyatakan bahwa sosialisasi sudah berjalan baik dan masyarakat 'seharusnya sudah paham', namun Kepala Ombudsman justru mengungkapkan bahwa masyarakat masih menyepelekan kewajiban pajak karena beban pajak dianggap terlalu tinggi. Kesenjangan persepsi antara pemberi layanan dan penerima layanan ini mengindikasikan bahwa masalah komunikasi bukan terletak pada ketiadaan sosialisasi, melainkan pada framing pesan. Komunikasi yang efektif dalam konteks Edward III mensyaratkan bukan hanya transmisi informasi, tetapi juga perubahan sikap (disposisi) sasaran kebijakan. Selama sosialisasi perpajakan masih bersifat satu arah dan berbasis compliance (kewajiban), tanpa menyentuh aspek manfaat yang dirasakan langsung oleh pelaku usaha informal, maka 'pesan sudah tersampaikan' tidak akan otomatis berujung pada 'pesan sudah mengubah perilaku'.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan penanganan *shadow economy*. Sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, fasilitas pendukung, teknologi, dan anggaran yang digunakan untuk mendukung pengawasan dan pendataan wajib pajak.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pegawai BPKK Kota Banda Aceh menyatakan bahwa:

“Dalam pelaksanaan pengawasan pajak daerah, kami masih mengalami keterbatasan jumlah petugas lapangan. Sementara jumlah usaha yang harus dipantau terus bertambah setiap tahun.”⁴⁶

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa keterbatasan sumber daya manusia menjadi salah satu hambatan dalam pelaksanaan kebijakan penanganan *shadow economy* di Kota Banda Aceh. Hal ini sejalan dengan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III yang menempatkan sumber daya sebagai faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Keterbatasan jumlah maupun kapasitas petugas dapat memengaruhi efektivitas pengawasan dan pendataan usaha, sehingga diperlukan peningkatan kualitas serta kuantitas sumber daya manusia agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan lebih optimal.

Selain itu, hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pendapatan Daerah BPKK Kota Banda Aceh menyatakan bahwa:

“Kami berupaya meningkatkan pendataan dan pengawasan melalui penggunaan teknologi seperti tapping box dan sistem pembayaran digital agar transaksi usaha dapat dipantau secara real time.”⁴⁷

Hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah berupaya mengoptimalkan pemanfaatan teknologi sebagai sarana untuk meningkatkan efektivitas pengawasan pajak daerah. Kondisi ini sejalan dengan teori implementasi kebijakan dari George C.

⁴⁶ Hasil Wawancara dengan Pegawai BPKK, 2026

⁴⁷ Hasil Wawancara dengan Kabid BPKK, 2026

Edward III, khususnya pada aspek sumber daya, di mana teknologi menjadi salah satu fasilitas pendukung dalam pelaksanaan kebijakan. Pemanfaatan teknologi dapat membantu pemerintah dalam memantau aktivitas usaha, meningkatkan akurasi data, serta meminimalkan potensi kebocoran penerimaan daerah sehingga upaya penanganan *shadow economy* dapat berjalan lebih optimal.

Berdasarkan hasil observasi, peneliti melihat bahwa BPKK Kota Banda Aceh telah menggunakan berbagai fasilitas digital dalam mendukung pelayanan dan pengawasan perpajakan. Penggunaan media sosial, layanan pengaduan online, serta tapping box menjadi salah satu bentuk pemanfaatan teknologi dalam meningkatkan efektivitas pengawasan.

Selain itu, peneliti juga menemukan adanya pelayanan pengaduan masyarakat yang disediakan oleh BPKK Kota Banda Aceh.

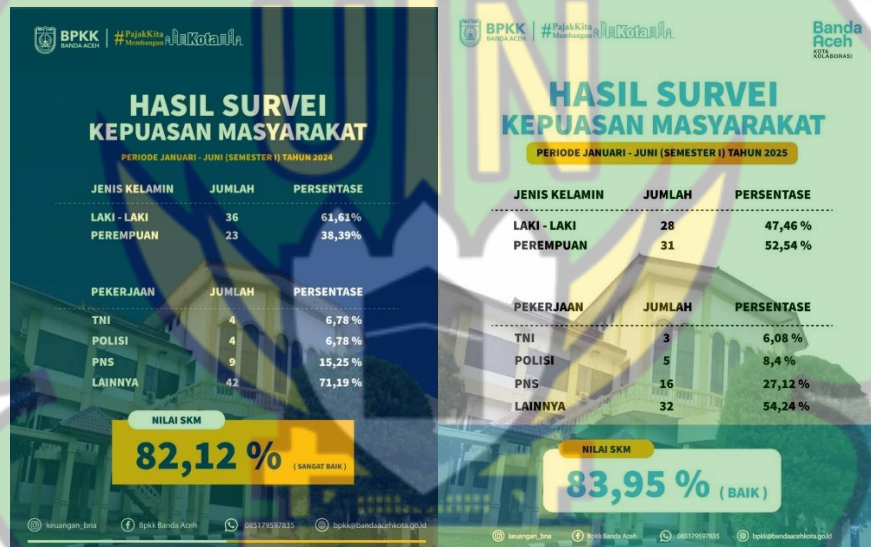


Gambar 4.3 Alur Pelayan dan Pengaduan

Sumber: Media Sosial BPKK (@keuangan_bna), 2025

Dokumentasi tersebut menunjukkan adanya sistem pelayanan pengaduan yang disediakan oleh BPKK Kota Banda Aceh baik secara langsung maupun melalui media sosial dan layanan digital. Sistem tersebut membantu masyarakat dalam menyampaikan laporan atau keluhan terkait pelayanan perpajakan.

Peneliti juga menemukan dokumentasi hasil survei kepuasan masyarakat terhadap pelayanan BPKK Kota Banda Aceh.



Gambar 4.4 Hasil Survei Kepuasan Masyarakat Tahun 2024 dan 2025

Sumber: Media Sosial BPKK (@keuangan_bna), 2024 dan 2025

Berdasarkan dokumentasi tersebut, tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan BPKK Kota Banda Aceh berada pada kategori baik dan sangat baik. Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan publik di bidang perpajakan daerah telah mengalami peningkatan.

Selain itu, dalam pelaksanaan kebijakan penanganan *shadow economy*, pemerintah daerah juga menghadapi tantangan berupa banyaknya usaha informal yang belum terdata.

Tabel 4.2 Perkiraan Jumlah Pelaku Usaha Informal di Kota Banda Aceh Tahun 2024

No	Jenis Usaha Informal	Perkiraan Jumlah Pelaku Usaha	Keterangan
1	Pedagang kaki lima (PKL)	1.250 usaha	Banyak beroperasi di pusat kota dan kawasan wisata
2	Warung kopi kecil non-terdaftar	850 usaha	Sebagian belum memiliki izin usaha
3	Usaha kuliner rumahan	1.100 usaha	Umumnya belum terdaftar pajak daerah
4	Jasa online/skala kecil	600 usaha	Usaha berbasis digital informal
5	Pedagang pasar tradisional	1.400 usaha	Sebagian belum memiliki legalitas lengkap
6	Usaha laundry kecil	350 usaha	Banyak berkembang di kawasan mahasiswa
7	Bengkel kecil informal	275 usaha	Tidak seluruhnya memiliki izin usaha
8	Usaha kerajinan rumahan	300 usaha	Produksi skala rumah tangga
9	Penjual musiman/event	500 usaha	Aktif pada kegiatan tertentu
10	Usaha jasa lainnya	425 usaha	Barber, fotokopi, servis kecil, dan lain-lain
Jumlah		7.050 Usaha	

Sumber: Data diolah oleh Peneliti

Tabel tersebut menunjukkan bahwa jumlah pelaku usaha informal di Kota Banda Aceh masih cukup besar dan tersebar di berbagai sektor usaha seperti kuliner, perdagangan kecil, jasa, dan usaha online. Kondisi ini menyebabkan pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam melakukan pendataan dan pengawasan secara menyeluruh.

Hasil wawancara dengan informan menunjukkan bahwa BPKK telah memanfaatkan teknologi berupa pemasangan tapping box dan sistem pembayaran pajak digital sebagai sarana pendukung optimalisasi PAD. Temuan tersebut dikonfirmasi oleh dokumentasi pemasangan tapping box pada tempat usaha, dan kesesuaian antara hasil wawancara dan dokumentasi tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan sumber daya teknologi telah dimanfaatkan sebagai instrumen pengawasan dan pemungutan pajak daerah.

Berdasarkan teori implementasi kebijakan, sumber daya yang memadai sangat menentukan keberhasilan kebijakan. Dalam penelitian ini, sumber daya teknologi sudah mulai dimanfaatkan dengan baik, namun keterbatasan jumlah petugas dan banyaknya aktivitas usaha informal masih menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengawasan.

3. Disposisi

Disposisi merupakan sikap, komitmen, dan kesungguhan pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Dalam penelitian ini, disposisi terlihat dari upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan kesadaran wajib pajak serta komitmen untuk mengoptimalkan PAD.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai BPKK Kota Banda Aceh menyatakan bahwa:

“Kami terus berusaha memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat agar wajib pajak merasa terbantu dan tidak takut untuk mendaftarkan usahanya.”⁴⁸

Selain itu, salah satu pelaku usaha menyatakan bahwa:

“Petugas BPKK cukup membantu ketika kami mengurus administrasi usaha dan memberikan penjelasan terkait pembayaran pajak.”⁴⁹

Pernyataan tersebut menunjukkan adanya komitmen aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, khususnya dalam membantu pelaku usaha memahami administrasi dan kewajiban perpajakan. Kondisi ini sejalan dengan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III pada aspek disposisi, yaitu sikap, komitmen, dan kesungguhan pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Sikap yang responsif dan membantu dari petugas BPKK menunjukkan adanya dukungan positif terhadap pelaksanaan kebijakan, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan dan kepatuhan masyarakat terhadap kewajiban perpajakan daerah.

Namun demikian, berdasarkan hasil wawancara dengan pelaku usaha lain ditemukan bahwa masih terdapat masyarakat yang enggan membayar pajak karena menganggap pajak sebagai beban tambahan.

“Sebenarnya banyak usaha kecil yang belum mau mendaftar karena takut pajaknya mahal dan prosesnya rumit.”⁵⁰

⁴⁸ Hasil Wawancara dengan Pegawai BPKK, 2026

⁴⁹ Hasil Wawancara dengan Pelaku Usaha, 2026

⁵⁰ Hasil Wawancara dengan Pelaku Usaha, 2026

Berdasarkan hasil observasi, peneliti melihat bahwa pegawai BPKK Kota Banda Aceh cukup aktif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, khususnya dalam bidang administrasi perpajakan daerah. Petugas tidak hanya memberikan informasi mengenai prosedur perpajakan, tetapi juga secara langsung membantu masyarakat dalam proses pendaftaran usaha dan pengurusan administrasi yang diperlukan. Selain itu, petugas terlihat responsif dalam menjawab pertanyaan serta memberikan arahan yang mudah dipahami oleh wajib pajak. Pelayanan yang diberikan tersebut menunjukkan adanya upaya untuk mempermudah masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Dengan pelayanan yang baik, diharapkan kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap pajak daerah dapat terus meningkat. Selain itu, pemerintah daerah juga menunjukkan komitmen dalam melakukan optimalisasi PAD melalui berbagai program pengawasan dan digitalisasi pajak.

Berdasarkan hasil wawancara, aparaturnya BPKK menunjukkan komitmen dalam memberikan pelayanan kepada wajib pajak melalui pendekatan persuasif dan pembinaan usaha. Pernyataan tersebut sejalan dengan data Survei Kepuasan Masyarakat Tahun 2024–2025 yang menunjukkan tingkat kepuasan masyarakat berada pada kategori baik. Kesesuaian antara hasil wawancara dan data survei menunjukkan bahwa disposisi atau sikap pelaksana kebijakan telah mendukung implementasi kebijakan penanganan *shadow economy* di Kota Banda Aceh.

Berdasarkan teori implementasi kebijakan, disposisi pelaksana sangat menentukan keberhasilan kebijakan. Dalam penelitian ini, disposisi aparat pemerintah sudah cukup baik, namun masih terdapat kendala berupa rendahnya kesadaran masyarakat terhadap kewajiban perpajakan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan susunan organisasi dan mekanisme kerja yang mendukung pelaksanaan kebijakan. Dalam penanganan *shadow economy*, struktur birokrasi diperlukan untuk mendukung koordinasi antarinstansi dalam melakukan pengawasan dan pendataan wajib pajak.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai BPKK Kota Banda Aceh menyatakan bahwa:

“Pelaksanaan pengawasan tidak hanya dilakukan oleh BPKK, tetapi juga melibatkan instansi lain seperti Satpol PP dan DPMPTSP dalam proses penertiban dan pendataan usaha.”⁵¹

Selain itu, hasil wawancara dengan pihak Ombudsman Perwakilan Aceh menyatakan bahwa:

“Koordinasi antarinstansi sangat penting agar pengawasan usaha informal dapat berjalan lebih efektif.”⁵²

Berdasarkan hasil observasi, peneliti melihat bahwa BPKK Kota Banda Aceh memiliki struktur pelayanan yang cukup jelas dan terorganisir, mulai dari pelayanan

⁵¹ Hasil Wawancara dengan Pegawai BPKK, 2026

⁵² Hasil Wawancara dengan Kepala Ombudsman, 2026

administrasi, pendataan wajib pajak, pengawasan, hingga tindak lanjut terhadap pengaduan masyarakat. Pembagian tugas dan tanggung jawab pada setiap bagian menunjukkan adanya mekanisme kerja yang sistematis dalam pelaksanaan kebijakan perpajakan daerah. Selain itu, pemanfaatan sistem digital dan media sosial turut mendukung kelancaran pelayanan serta mempercepat penyampaian informasi kepada masyarakat. Penggunaan teknologi tersebut juga memudahkan koordinasi antarbidang dalam organisasi sehingga proses kerja menjadi lebih efektif dan efisien. Kondisi ini menunjukkan bahwa BPKK telah berupaya membangun struktur birokrasi yang mendukung pelaksanaan kebijakan secara optimal dalam rangka meningkatkan kepatuhan pajak dan mengurangi praktik *shadow economy*.

Informan menyatakan bahwa pelaksanaan pemungutan pajak daerah dilakukan berdasarkan prosedur dan koordinasi lintas instansi yang telah ditetapkan. Pernyataan tersebut diperkuat oleh data mengenai kategori tarif pajak daerah serta mekanisme pelayanan dan pengelolaan pajak. Dengan demikian, hasil wawancara dan data dokumentasi menunjukkan bahwa struktur birokrasi yang diterapkan telah mendukung pelaksanaan kebijakan secara terkoordinasi.

Berdasarkan teori implementasi kebijakan George Edward III, struktur birokrasi yang baik akan mempermudah koordinasi dan pelaksanaan kebijakan. Dalam penelitian ini, struktur birokrasi penanganan *shadow economy* sudah berjalan cukup baik melalui koordinasi antarinstansi, namun masih diperlukan peningkatan integrasi data dan pengawasan lapangan.

4.2.2 Bentuk Bentuk Pengawasan *Shadow Economy* dalam Upaya Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh

Pengawasan merupakan salah satu upaya pemerintah daerah dalam mengendalikan aktivitas ekonomi informal agar seluruh kegiatan usaha dapat terdata dan memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pengawasan dilakukan melalui berbagai bentuk pengawasan preventif, represif, internal, eksternal, dan berbasis teknologi.

1. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum terjadinya pelanggaran. Dalam penelitian ini, pengawasan preventif dilakukan melalui sosialisasi, edukasi perpajakan, pendataan usaha, serta pembinaan kepada pelaku usaha.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai BPKK Kota Banda Aceh menyatakan bahwa:

“Kami lebih mengutamakan pendekatan persuasif terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum melakukan penindakan.”⁵³

Selain itu, salah satu pelaku usaha menyatakan bahwa:

“Sosialisasi dari BPKK cukup membantu kami memahami bagaimana cara membayar pajak dan mengurus izin usaha.”⁵⁴

⁵³ Hasil Wawancara dengan Pegawai BPKK, 2026

⁵⁴ Hasil Wawancara dengan Pelaku Usaha, 2026

Berdasarkan hasil penelitian, peneliti melihat bahwa pemerintah daerah aktif melakukan sosialisasi perpajakan baik secara langsung maupun melalui media sosial. Selain itu, terdapat program edukasi perpajakan yang bertujuan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya memenuhi kewajiban perpajakan daerah. Kegiatan tersebut menunjukkan adanya bentuk pengawasan preventif yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mencegah terjadinya pelanggaran dan meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Sesuai dengan teori pengawasan preventif yang dijelaskan dalam penelitian ini, pengawasan dilakukan sebelum terjadinya penyimpangan melalui sosialisasi, pembinaan, dan penyebaran informasi kepada masyarakat. Dengan demikian, upaya edukasi dan sosialisasi yang dilakukan BPKK Kota Banda Aceh merupakan langkah preventif dalam menekan praktik *shadow economy* serta mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dokumentasi kegiatan GOJAK juga menjadi bukti bahwa pemerintah daerah melakukan pengawasan preventif melalui pendekatan edukatif kepada masyarakat.

Berdasarkan teori pengawasan, pengawasan preventif bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran sejak awal. Dalam penelitian ini, pengawasan preventif telah dilakukan melalui sosialisasi dan pembinaan kepada pelaku usaha.

2. Pengawasan Represif

Pengawasan represif merupakan pengawasan yang dilakukan setelah ditemukan adanya pelanggaran terhadap aturan perpajakan dan administrasi usaha.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai BPKK Kota Banda Aceh menyatakan bahwa:

“Jika ditemukan usaha yang belum terdaftar atau tidak patuh terhadap kewajiban pajak, maka kami melakukan teguran dan penertiban sesuai aturan yang berlaku.”⁵⁵

Berdasarkan hasil observasi, peneliti melihat bahwa pengawasan represif dilakukan melalui kegiatan monitoring lapangan dan penertiban terhadap usaha yang belum memiliki izin usaha. Kegiatan tersebut dilakukan sebagai bentuk tindak lanjut pemerintah daerah terhadap pelaku usaha yang belum memenuhi ketentuan yang berlaku. Kondisi ini menunjukkan adanya penerapan pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah ditemukan adanya pelanggaran atau ketidaksesuaian dalam pelaksanaan kegiatan usaha. Sesuai dengan teori pengawasan yang digunakan dalam penelitian ini, pengawasan represif bertujuan untuk menindak pelanggaran serta mendorong kepatuhan pelaku usaha terhadap peraturan yang telah ditetapkan. Dengan adanya monitoring dan penertiban secara berkala, pemerintah daerah berupaya mengurangi praktik usaha informal yang berpotensi menimbulkan *shadow economy* serta mengoptimalkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemerintah daerah juga melakukan evaluasi terhadap usaha yang belum melaporkan transaksi pajaknya secara benar.

⁵⁵ Hasil Wawancara dengan Pegawai BPKK, 2026

Berdasarkan teori pengawasan, pengawasan represif bertujuan memberikan tindakan korektif terhadap pelanggaran yang terjadi. Dalam penelitian ini, pengawasan represif dilakukan melalui teguran administratif dan penertiban usaha informal.

Pengawasan represif yang dilakukan melalui monitoring lapangan dan penertiban usaha yang tidak berizin merupakan langkah yang diperlukan, namun belum cukup untuk menciptakan efek jera yang sistematis. Salah satu pelaku usaha mengakui bahwa rekannya yang tidak mendaftarkan usaha tetap beroperasi bebas tanpa konsekuensi nyata. Kondisi ini sesuai dengan teori kepatuhan pajak yang menyatakan bahwa tingkat kepatuhan berbanding lurus dengan konsistensi penegakan hukum dan probabilitas sanksi. Ketika penertiban bersifat sporadis dan tidak menjangkau seluruh wilayah operasi *shadow economy*, maka pelaku usaha informal akan melakukan kalkulasi risiko dan memilih tetap di sektor informal. Oleh karena itu, pengawasan represif hanya akan efektif jika didukung oleh pendataan yang komprehensif sebab tanpa data siapa yang harus diawasi, penertiban hanya menjangkau usaha yang 'kebetulan tertangkap', bukan seluruh ekosistem *shadow economy* yang teridentifikasi.

3. Pengawasan Internal

Pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh instansi pemerintah daerah dalam memastikan pelaksanaan kebijakan berjalan sesuai aturan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai BPKK Kota Banda Aceh menyatakan bahwa:

“Kami melakukan evaluasi rutin terhadap penerimaan pajak daerah dan pelaksanaan pengawasan di lapangan.”⁵⁶

Selain itu, salah satu staf pengawasan menyatakan bahwa:

“Setiap bidang memiliki tugas masing-masing dalam proses pendataan, pemeriksaan, dan evaluasi wajib pajak.”⁵⁷

Berdasarkan hasil observasi, peneliti melihat bahwa BPKK Kota Banda Aceh memiliki mekanisme koordinasi internal yang cukup baik dalam proses pengawasan dan pendataan wajib pajak. Koordinasi tersebut dilakukan antarbidang untuk memastikan bahwa data wajib pajak dapat dikelola dan diperbarui secara akurat. Selain itu, adanya layanan pengaduan masyarakat menunjukkan upaya pemerintah daerah dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan serta menindaklanjuti berbagai permasalahan yang terjadi di lapangan. Kondisi ini mencerminkan penerapan pengawasan internal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah untuk memastikan pelaksanaan tugas berjalan sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku. Sesuai dengan teori pengawasan yang digunakan dalam penelitian ini, pengawasan internal berperan penting dalam meningkatkan efektivitas pengelolaan pajak daerah, mencegah terjadinya penyimpangan, serta mendukung optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

⁵⁶ Hasil Wawancara dengan Pegawai BPKK, 2026

⁵⁷ Hasil Wawancara dengan Pegawai BPKK, 2026

Berdasarkan teori pengawasan, pengawasan internal diperlukan untuk memastikan seluruh proses administrasi dan pelayanan berjalan sesuai standar yang telah ditetapkan.

4. Pengawasan Eksternal

Pengawasan eksternal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh pihak luar pemerintah seperti masyarakat, Ombudsman, dan lembaga pengawasan lainnya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Ombudsman Perwakilan Aceh menyatakan bahwa:

“Masyarakat memiliki peran penting dalam mengawasi pelayanan publik dan pelaksanaan kebijakan perpajakan daerah.”⁵⁸

Selain itu, salah satu masyarakat menyatakan bahwa:

“Pemerintah perlu lebih transparan dalam pengelolaan pajak agar masyarakat percaya bahwa pajak benar-benar digunakan untuk pembangunan daerah.”⁵⁹

Berdasarkan hasil observasi, peneliti melihat bahwa masyarakat dapat menyampaikan pengaduan melalui media sosial maupun layanan pengaduan yang disediakan oleh BPKK Kota Banda Aceh. Adanya fasilitas tersebut menunjukkan bahwa masyarakat diberikan ruang untuk berpartisipasi dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan perpajakan daerah. Keterlibatan masyarakat dalam menyampaikan informasi, keluhan, maupun laporan terkait aktivitas usaha menjadi salah satu bentuk dukungan terhadap pengelolaan pajak daerah yang lebih transparan

⁵⁸ Hasil Wawancara dengan Kepala Ombudsman, 2026

⁵⁹ Hasil Wawancara dengan Pelaku Usaha, 2026

dan akuntabel. Kondisi ini mencerminkan penerapan pengawasan eksternal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pihak di luar pemerintah daerah, termasuk masyarakat sebagai bagian dari kontrol publik. Sesuai dengan teori pengawasan yang digunakan dalam penelitian ini, pengawasan eksternal berperan penting dalam meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah serta mendukung upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui peningkatan kepatuhan wajib pajak.

Berdasarkan teori pengawasan, pengawasan eksternal memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan publik. Pengawasan eksternal dilakukan oleh pihak di luar organisasi pemerintah, seperti masyarakat, media, maupun lembaga pengawas independen, yang berfungsi untuk memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

5. Pengawasan Berbasis Teknologi

Pengawasan berbasis teknologi merupakan bentuk pengawasan modern yang dilakukan pemerintah daerah melalui penggunaan sistem digital dan alat monitoring transaksi usaha.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai BPKK Kota Banda Aceh menyatakan bahwa:

“Penggunaan tapping box sangat membantu pemerintah dalam memantau transaksi usaha secara langsung sehingga potensi kebocoran pajak dapat diminimalisir.”⁶⁰

⁶⁰ Hasil Wawancara dengan Pegawai BPKK, 2026

Selain itu, salah satu pelaku usaha menyatakan bahwa:

“Dengan adanya tapping box, transaksi usaha jadi lebih transparan dan pencatatan pajak lebih jelas.”⁶¹

Berdasarkan hasil observasi, peneliti melihat bahwa BPKK Kota Banda Aceh aktif melakukan pemasangan tapping box pada sektor restoran, hotel, hiburan, dan parkir sebagai upaya meningkatkan efektivitas pengawasan terhadap transaksi usaha yang menjadi objek pajak daerah. Penggunaan tapping box memungkinkan pemerintah daerah memantau data transaksi secara lebih akurat dan real-time sehingga dapat meminimalkan potensi manipulasi maupun pelaporan pajak yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Selain itu, sistem ini juga membantu meningkatkan transparansi dalam proses pemungutan pajak daerah serta mempermudah pemerintah dalam mengidentifikasi potensi penerimaan yang belum tergali secara optimal. Kondisi tersebut menunjukkan adanya penerapan pengawasan berbasis teknologi, yaitu pengawasan yang memanfaatkan sistem informasi dan teknologi digital untuk mendukung pelaksanaan pengawasan pajak daerah. Sesuai dengan teori pengawasan yang digunakan dalam penelitian ini, pemanfaatan teknologi dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengawasan, memperkuat kepatuhan wajib pajak, serta mengurangi peluang berkembangnya praktik *shadow economy*. Dengan demikian, pemasangan tapping box menjadi salah satu strategi

⁶¹ Hasil Wawancara dengan Pelaku Usaha, 2026

pemerintah daerah dalam mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pengawasan yang lebih modern, transparan, dan akuntabel.



Gambar 4.5 Pemasangan Tapping Box pada Tempat Usaha

Sumber: Media Sosial BPKK (@keuangan_bna), 2026





Gambar 4.6 Lanjutan Pemasangan Tapping Box dalam Rangka Optimalisasi PAD

Sumber: Media Sosial BPBK (@keuangan_bna), 2026

Dokumentasi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah melakukan digitalisasi pengawasan pajak melalui pemasangan tapping box pada tempat usaha. Sistem tersebut memungkinkan transaksi usaha tercatat secara real time sehingga dapat meningkatkan transparansi dan mengurangi potensi kebocoran pajak daerah. Selain itu, penggunaan teknologi juga membantu pemerintah daerah dalam meningkatkan efektivitas pengawasan terhadap aktivitas *shadow economy*.

Tabel 4.3 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Banda Aceh
Tahun 2020-2025

Tahun	Target PAD	Realisasi PAD	Presentase (%)
2020	Rp101.757.952.672	Rp88.049.308.200	86,53%
2021	Rp150.504.069.420	Rp91.834.095.356	61,02%
2022	Rp126.132.719.572	Rp96.691.902.274	76,66%
2023	Rp126.132.719.572	Rp113.732.299.333	90,17%
2024	Rp122.288.073.252	Rp126.265.346.361	103,25%
2025	Rp436.116.163.814	Rp404.333.149.859	92,71%

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan Kota (BPKK) Banda Aceh, 2025

Berdasarkan tabel tersebut, realisasi PAD Kota Banda Aceh mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Peningkatan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pengawasan dan digitalisasi pajak mulai memberikan dampak positif terhadap optimalisasi penerimaan daerah. Meskipun demikian, potensi penerimaan daerah dinilai masih belum optimal karena masih terdapat aktivitas *shadow economy* yang belum terdata secara menyeluruh. Selain itu, target PAD pada tahun 2022 dan 2023 ditetapkan dengan nilai yang sama, yaitu sebesar Rp126.132.719.572. Berdasarkan keterangan informan dari BPKK Kota Banda Aceh, penetapan target yang tidak mengalami perubahan tersebut dilakukan sebagai bagian dari strategi pemulihan ekonomi pasca pandemi COVID-19. Pemerintah daerah memilih menetapkan target yang realistis agar realisasi penerimaan daerah dapat tercapai secara optimal seiring dengan membaiknya kondisi perekonomian masyarakat.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa pengawasan terhadap pelaku usaha dilakukan melalui pendataan, sosialisasi, monitoring lapangan, serta pemanfaatan teknologi perpajakan. Temuan tersebut didukung oleh data realisasi PAD Kota

Banda Aceh yang menunjukkan peningkatan capaian PAD dari 90,17% pada tahun 2023 menjadi 103,25% pada tahun 2024 sebagaimana terlihat pada Tabel 4.3. Kesesuaian antara data wawancara dan data sekunder tersebut menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan pemerintah daerah berkontribusi terhadap optimalisasi penerimaan PAD.

Berdasarkan teori pengawasan, penggunaan teknologi dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengawasan. Dalam penelitian ini, pengawasan berbasis teknologi melalui tapping box dan sistem digital telah membantu pemerintah daerah dalam meningkatkan transparansi dan optimalisasi PAD Kota Banda Aceh.

4.3 Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, fenomena *shadow economy* di Kota Banda Aceh masih cukup banyak ditemukan, terutama pada sektor usaha informal seperti pedagang kaki lima, usaha kuliner rumahan, usaha online, jasa kecil, serta perdagangan yang belum memiliki legalitas usaha maupun Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah (NPWPD). Aktivitas ekonomi tersebut menyebabkan sebagian potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum dapat dipungut secara optimal karena masih banyak kegiatan usaha yang belum tercatat dalam sistem administrasi pemerintah daerah.

Berdasarkan konsep Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, PAD bersumber dari pajak daerah,

retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya penanganan *shadow economy* yang dilakukan Pemerintah Kota Banda Aceh berfokus pada peningkatan kepatuhan pajak dan pendataan pelaku usaha melalui sosialisasi, pengawasan lapangan, serta pemasangan tapping box. Upaya tersebut secara langsung berkaitan dengan optimalisasi sumber PAD terutama pada sektor pajak daerah dan retribusi daerah karena semakin banyak aktivitas ekonomi yang tercatat, semakin besar potensi penerimaan daerah yang dapat dihimpun. Berdasarkan teori implementasi kebijakan George Edward III, pelaksanaan kebijakan tersebut dianalisis melalui aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Dari aspek komunikasi, pemerintah daerah telah melakukan sosialisasi secara langsung maupun melalui media sosial dan layanan digital. Program GOJAK (Gowes Sosialisasi Pajak) juga menjadi salah satu bentuk pendekatan persuasif pemerintah kepada masyarakat. Namun demikian, efektivitas komunikasi masih belum optimal karena masih terdapat masyarakat dan pelaku usaha yang kurang memahami pentingnya legalitas usaha dan kewajiban perpajakan.

Tabel 4.4 Dimensi Komunikasi (Edward III)

Aspek	BPKK Banda Aceh (Pelaksana)	Ombudsman Aceh (Pengawas Eksternal)	Pelaku Usaha (Sasaran Kebijakan)	Sintesis Analitis
Penilaian sosialisasi	Sudah dilakukan langsung dan via medsos;	Sosialisasi ada, namun belum khusus menysasar	Sosialisasi BPKK cukup membantu pahami cara	Gap persepsi: pelaksana nilai optimal,

	program GOJAK berjalan baik	<i>shadow economy</i>	bayar pajak dan urus izin	sasaran terima secara parsial
Efektivitas pesan	Pesan tersampaikan melalui berbagai saluran; masyarakat seharusnya sudah paham	Masyarakat masih anggap pajak sebagai beban; kesadaran belum tumbuh organik	Paham prosedur teknis bayar pajak; belum sepenuhnya paham manfaatnya	Pesan sampai secara teknis, belum mengubah disposisi dan perilaku
Cakupan sasaran	Multi-saluran: GOJAK, medsos, layanan digital, sosialisasi tatap muka	Belum ada kampanye khusus untuk pelaku <i>shadow economy</i>	Menerima info dari sosialisasi langsung; tidak semua rekan pedagang terjangkau	Kuantitas saluran memadai, lemah dalam targeting ke segmen informal
Kendala utama	Keterbatasan petugas lapangan membatasi jangkauan sosialisasi	Administrasi masih dianggap rumit; perlu penyederhanaan pesan	Pajak dipersepsikan sebagai beban, bukan investasi pembangunan daerah	Hambatan bukan absennya sosialisasi, melainkan framing pesan belum berbasis nilai manfaat

Sumber: Hasil wawancara BPKK, Ombudsman RI Perwakilan Aceh, dan Pelaku Usaha, 2026 (diolah peneliti)

Perbandingan perspektif antar informan di atas menunjukkan bahwa efektivitas komunikasi kebijakan penanganan *shadow economy* di Kota Banda Aceh mengalami apa yang oleh Edward III disebut sebagai hambatan transmisi pesan dikirim namun tidak sepenuhnya diinternalisasi oleh sasaran kebijakan. BPKK menilai saluran komunikasi sudah berjalan optimal melalui program GOJAK, media sosial, dan layanan digital. Namun perspektif pelaku usaha menunjukkan bahwa penerimaan pesan bersifat selektif: prosedur teknis pembayaran pajak dipahami, sementara aspek

mengapa pajak perlu dibayar belum mengubah perilaku secara mendasar. Kondisi ini selaras dengan temuan Ombudsman yang mencatat bahwa masyarakat masih mempersepsikan pajak sebagai beban, bukan sebagai kontribusi terhadap pembangunan daerah. Dalam kerangka teori Edward III, keberhasilan komunikasi diukur dari perubahan disposisi sasaran kebijakan, bukan dari banyaknya saluran yang digunakan. Oleh karena itu, peningkatan efektivitas komunikasi menuntut perubahan pendekatan dari sekadar penyampaian informasi menuju komunikasi persuasif berbasis nilai manfaat yang dapat dirasakan langsung oleh pelaku usaha informal.

Dari aspek sumber daya, pemerintah daerah telah memanfaatkan teknologi seperti tapping box, layanan digital, dan media sosial untuk mendukung pengawasan dan pelayanan perpajakan daerah. Akan tetapi, keterbatasan jumlah petugas lapangan serta banyaknya jumlah usaha informal yang terus berkembang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengawasan secara menyeluruh.

Tabel 4.5 Dimensi Sumber Daya & Bentuk-Bentuk Pengawasan

Dimensi	BPKK Banda Aceh	Ombudsman Aceh	Pelaku Usaha	Pola yang Muncul
Preventif	Aktif: GOJAK, sosialisasi langsung, medsos rutin, layanan digital perpajakan	Sudah ada; belum khusus menysasar pelaku <i>shadow economy</i>	Sosialisasi BPKK membantu; tidak semua rekan terjangkau	Menjangkau yang aktif mencari info; belum masif ke informal tersembunyi
Represif	Monitoring lapangan dan penertiban	Perlu lebih konsisten; efek jera belum	Rekan yang tidak daftar masih	Efek jera belum terbentuk; penegakan

	usaha belum terdaftar sesuai aturan	terbentuk secara sistematis	beroperasi bebas tanpa konsekuensi nyata	sporadis dan terbatas jangkauannya
Internal	Evaluasi rutin penerimaan pajak; koordinasi antarbidang (pendataan-pemeriksaan-evaluasi)	Koordinasi BPKK-Satpol PP-DPMPTSP ada; integrasi data masih perlu peningkatan	Tidak berinteraksi langsung dengan mekanisme internal BPKK	Mekanisme internal ada; integrasi data lintas instansi belum optimal
Eksternal	Layanan pengaduan tersedia via medsos dan kanal resmi BPKK	Masyarakat berperan penting; pemerintah perlu lebih transparan	Pemerintah perlu transparan agar masyarakat yakin pajak digunakan untuk pembangunan	Saluran tersedia; kepercayaan publik masih perlu diperkuat
Berbasis Teknologi	Tapping box pada restoran, hotel, hiburan, parkir — monitoring real-time	Positif; cakupan perlu diperluas ke sektor usaha informal skala kecil	Tapping box meningkatkan transparansi; belum ada di usaha kecil/kuliner rumahan	Teknologi menjangkau usaha terdaftar; <i>shadow economy</i> di sektor informal belum tersentuh

Sumber: Hasil wawancara BPKK, Ombudsman RI Perwakilan Aceh, dan Pelaku Usaha, 2026 (diolah peneliti)

Hasil perbandingan perspektif informan pada tabel di atas mengungkap ketidakseimbangan struktural antara kapasitas sumber daya BPKK dengan besarnya cakupan *shadow economy* yang harus diawasi. Pemanfaatan tapping box dinilai efektif meningkatkan transparansi transaksi pada usaha yang sudah terdaftar, sebagaimana diakui langsung oleh pelaku usaha. Namun, sistem ini secara desain hanya dapat menjangkau subjek pajak yang sudah masuk dalam sistem administrasi

formal sementara esensi *shadow economy* justru beroperasi di luar sistem tersebut. Hal ini dikonfirmasi oleh Ombudsman yang mencatat bahwa cakupan teknologi belum menyentuh sektor usaha kecil dan informal. Di sisi pengawasan represif, pelaku usaha mengungkapkan bahwa rekan-rekan yang belum mendaftarkan tetap beroperasi tanpa konsekuensi nyata, sinyal lemahnya efek jera yang berkaitan langsung dengan keterbatasan jumlah petugas lapangan. Dalam kerangka teori kepatuhan pajak, konsistensi penegakan merupakan prasyarat terbentuknya kepatuhan; tanpa itu, kalkulasi risiko pelaku usaha informal akan selalu condong untuk tetap berada di luar sistem formal. Oleh karena itu, optimalisasi sumber daya tidak cukup hanya dengan menambah alat teknologi, melainkan harus disertai perluasan basis data usaha informal sebagai fondasi pengawasan yang komprehensif.

Selanjutnya, dari aspek disposisi, aparat pemerintah menunjukkan komitmen yang cukup baik dalam memberikan pelayanan dan pembinaan kepada masyarakat. Petugas BPKK aktif membantu masyarakat dalam proses administrasi usaha dan pembayaran pajak. Namun demikian, masih terdapat sebagian masyarakat yang enggan mendaftarkan usahanya karena menganggap pajak sebagai beban tambahan serta proses administrasi yang rumit.

Sementara itu, dari aspek struktur birokrasi, pelaksanaan kebijakan penanganan *shadow economy* dilakukan melalui koordinasi antarinstansi seperti BPKK, Satpol PP, dan DPMPTSP. Koordinasi tersebut bertujuan mendukung pendataan,

pengawasan, dan penertiban usaha informal agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan lebih efektif.

Selain implementasi kebijakan, penelitian ini juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah melakukan berbagai bentuk pengawasan terhadap *shadow economy*, yaitu pengawasan preventif, represif, internal, eksternal, dan berbasis teknologi. Pengawasan preventif dilakukan melalui sosialisasi dan pembinaan kepada pelaku usaha, sedangkan pengawasan represif dilakukan melalui penertiban usaha yang melanggar ketentuan administrasi dan perpajakan daerah.

Pengawasan internal dilakukan melalui evaluasi dan koordinasi antarbidang di lingkungan BPKK Kota Banda Aceh, sedangkan pengawasan eksternal melibatkan masyarakat dan Ombudsman dalam mengawasi pelayanan publik serta pelaksanaan kebijakan perpajakan daerah. Selain itu, pengawasan berbasis teknologi dilakukan melalui pemasangan tapping box dan sistem digital perpajakan guna meningkatkan transparansi transaksi usaha dan meminimalisir kebocoran pajak daerah.

Berdasarkan tabel target dan realisasi PAD Kota Banda Aceh tahun 2020–2025, realisasi PAD menunjukkan peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pengawasan dan digitalisasi perpajakan mulai memberikan dampak positif terhadap optimalisasi penerimaan daerah. Meskipun demikian, potensi penerimaan daerah dinilai masih belum optimal karena masih terdapat aktivitas *shadow economy* yang belum terdata secara menyeluruh.

Pengawasan terhadap pelaku usaha informal juga berkontribusi dalam memperluas basis pajak daerah. Hal ini sejalan dengan konsep PAD yang menekankan pentingnya optimalisasi seluruh potensi pendapatan yang berasal dari wilayah daerah. Dengan masuknya pelaku usaha yang sebelumnya tidak terdata ke dalam sistem administrasi pemerintah, pemerintah daerah dapat meningkatkan efektivitas pemungutan pajak dan retribusi sehingga target PAD lebih mudah tercapai.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penanganan *shadow economy* di Kota Banda Aceh telah berjalan melalui implementasi kebijakan dan berbagai bentuk pengawasan. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi kendala berupa rendahnya kesadaran masyarakat, keterbatasan sumber daya manusia, serta banyaknya aktivitas usaha informal yang belum terdata. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan sosialisasi, penguatan pengawasan lapangan, penyederhanaan administrasi usaha, serta optimalisasi pemanfaatan teknologi agar seluruh aktivitas ekonomi masyarakat dapat terintegrasi ke dalam sistem ekonomi formal dan mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Banda Aceh secara berkelanjutan. Demikian juga, penanganan *shadow economy* tidak hanya berkaitan dengan aspek pengawasan dan implementasi kebijakan, tetapi juga menjadi instrumen penting dalam optimalisasi PAD, khususnya yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah sebagai komponen utama penerimaan Kota Banda Aceh.

Tabel 4.6 Matriks Kendala Implementasi Kebijakan Lintas Informan

Kendala	BPKK Banda Aceh	Ombudsman Aceh	Pelaku Usaha	Tingkat Urgensi
Rendahnya kesadaran wajib pajak	Diakui; banyak pelaku usaha kurang paham kewajiban perpajakan	Diakui; pajak dianggap beban sehingga kepatuhan rendah	Parsial diakui; sebagian rekan belum paham manfaat pajak	TINGGI
Pendataan usaha informal belum optimal	Diakui; banyak usaha informal belum masuk sistem administrasi	Diakui; data usaha informal belum komprehensif	Proses daftar dianggap rumit dan memakan waktu	TINGGI
Pajak dipersepsikan sebagai beban	Diakui tidak langsung; perlunya sosialisasi manfaat pajak	Diakui; persepsi negatif menghambat kepatuhan sukarela	Langsung diakui; pajak mengurangi penghasilan tanpa manfaat terasa	TINGGI
Keterbatasan petugas lapangan	Diakui; petugas tidak sebanding cakupan usaha informal	Diakui; pengawasan represif tidak konsisten karena SDM terbatas	Tidak langsung terasa; namun merasakan lemahnya penertiban	SEDANG- TINGGI
Cakupan teknologi terbatas ke formal	Tapping box baru di restoran, hotel, hiburan, parkir	Perlu diperluas ke sektor informal dan usaha kecil	Usaha kecil dan kuliner rumahan belum terjangkau sistem digital	SEDANG- TINGGI
Koordinasi antarinstansi belum terintegrasi	Koordinasi BPKK-Satpol PP-DPMPTSP ada; integrasi data belum optimal	Perlu peningkatan integrasi data dan pengawasan bersama	Tidak langsung merasakan dampaknya	SEDANG

Sumber: Hasil wawancara BPKK, Ombudsman RI Perwakilan Aceh, dan Pelaku Usaha, 2026 (diolah peneliti)

Temuan yang paling menarik dalam penelitian ini adalah terjadinya sebuah paradoks: di satu sisi, data Tabel 4.3 menunjukkan bahwa realisasi PAD Kota Banda Aceh pada tahun 2024 bahkan melampaui target sebesar 103,25%, dan pada tahun 2025 mencapai 92,71% dari target yang meningkat drastis menjadi Rp436 miliar. Di sisi lain, seluruh informan sepakat bahwa *shadow economy* masih cukup banyak ditemukan dan pengawasan terhadapnya belum optimal. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah: bagaimana PAD dapat meningkat signifikan sementara masalah *shadow economy* belum terselesaikan secara menyeluruh?

Paradoks ini dapat dijelaskan melalui tiga mekanisme yang bekerja secara simultan. Pertama, pengawasan berbasis teknologi melalui tapping box berhasil menutup celah kebocoran pajak pada subjek pajak yang sudah terdaftar yakni sektor restoran, hotel, hiburan, dan parkir, sehingga kepatuhan dan akurasi pelaporan meningkat pada segmen yang sudah formal. Peningkatan penerimaan ini terjadi bukan karena *shadow economy* berkurang, melainkan karena basis pajak formal menjadi lebih patuh dan transparan. Kedua, pertumbuhan ekonomi Aceh sebesar 4,59% (yoy) pada triwulan I 2025 memperbesar total volume transaksi ekonomi formal, sehingga penerimaan pajak dari sektor yang sudah terdaftar secara otomatis meningkat meskipun sektor informal belum terintegrasi. Ketiga, revisi penetapan target PAD yang lebih realistis pascapandemi berkontribusi terhadap tingginya persentase capaian realisasi.

Implikasi dari paradoks ini penting untuk dipahami secara kritis. Keberhasilan melampaui target PAD tidak serta-merta menunjukkan bahwa *shadow economy* telah berhasil ditangani secara menyeluruh. Peningkatan PAD yang terjadi saat ini lebih banyak berasal dari wajib pajak dan pelaku usaha yang telah terdaftar serta relatif mudah diawasi oleh pemerintah daerah. Sementara itu, Kota Banda Aceh memiliki sekitar 15.230 UMKM yang menjadi bagian penting dari aktivitas ekonomi daerah, namun tidak seluruhnya telah terdata dan terintegrasi secara optimal dalam sistem administrasi perpajakan daerah. Kondisi ini menunjukkan masih adanya potensi penerimaan daerah yang belum tergali secara maksimal. Sejalan dengan pengakuan BPKK bahwa pendataan usaha informal belum dilakukan secara komprehensif serta temuan Ombudsman yang menunjukkan masih rendahnya kesadaran sebagian masyarakat terhadap kewajiban perpajakan, terdapat peluang peningkatan PAD yang cukup besar apabila pengawasan, pendataan, dan pembinaan terhadap pelaku usaha dapat dilakukan secara lebih efektif. Dengan demikian, keberhasilan pencapaian PAD saat ini hendaknya dipandang sebagai langkah awal dalam upaya berkelanjutan untuk memperluas basis pajak daerah dan meminimalkan aktivitas *shadow economy* di Kota Banda Aceh.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, kesimpulan penelitian ini disusun secara berurutan sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan.

Pertama, Pemerintah Kota Banda Aceh melalui Badan Pengelolaan Keuangan Kota (BPKK) telah melaksanakan berbagai kebijakan penanganan *shadow economy* yang dianalisis melalui empat dimensi implementasi kebijakan George C. Edward III. Dari aspek komunikasi, pemerintah daerah telah melakukan sosialisasi perpajakan secara langsung dan digital melalui program GOJAK (Gowes Sosialisasi Pajak), media sosial, serta layanan digital perpajakan. Namun, efektivitas komunikasi belum sepenuhnya optimal karena masih terdapat masyarakat dan pelaku usaha yang kurang memahami pentingnya legalitas usaha dan kewajiban perpajakan, serta masih mempersepsikan pajak sebagai beban tambahan dibandingkan sebagai kontribusi terhadap pembangunan daerah.

Dari aspek sumber daya, pemerintah daerah telah memanfaatkan teknologi seperti tapping box, layanan digital, dan media sosial untuk mendukung pengawasan dan pelayanan perpajakan. Namun, keterbatasan jumlah petugas lapangan serta tingginya pertumbuhan usaha informal yang belum terdaftar menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengawasan secara menyeluruh. Dari aspek disposisi, aparat BPKK

menunjukkan komitmen yang cukup baik dalam memberikan pelayanan dan pembinaan kepada masyarakat, meskipun masih terdapat sebagian masyarakat yang enggan mendaftarkan usahanya karena menganggap proses administrasi rumit dan pajak memberatkan. Sementara itu, dari aspek struktur birokrasi, pelaksanaan kebijakan sudah melibatkan koordinasi antar instansi BPKK, Satpol PP, dan DPMPTSP, namun integrasi data lintas instansi masih memerlukan peningkatan agar pengawasan dapat berjalan lebih sistematis dan menyeluruh.

Kedua, bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Banda Aceh dalam penanganan *shadow economy* mencakup lima model pengawasan. Pengawasan preventif dilakukan melalui sosialisasi, edukasi perpajakan, dan pembinaan kepada pelaku usaha dengan pendekatan persuasif. Pengawasan represif dilakukan melalui monitoring lapangan dan penertiban terhadap usaha yang belum memiliki izin, meskipun belum berjalan secara konsisten sehingga efek jera yang diharapkan belum terbentuk secara sistematis. Pengawasan internal dilakukan melalui evaluasi rutin penerimaan pajak dan koordinasi antarbidang dalam proses pendataan, pemeriksaan, dan evaluasi wajib pajak. Pengawasan eksternal melibatkan peran masyarakat dan Ombudsman RI Perwakilan Aceh dalam memberikan masukan dan pengaduan terkait pelayanan perpajakan. Pengawasan berbasis teknologi dilaksanakan melalui pemasangan tapping box pada sektor restoran, hotel, hiburan, dan parkir yang memungkinkan pemantauan transaksi secara real-time.

Meskipun kelima bentuk pengawasan tersebut telah dilaksanakan, terdapat paradoks yang perlu dicermati: realisasi PAD Kota Banda Aceh pada tahun 2024 berhasil melampaui target sebesar 103,25%, dan pada tahun 2025 mencapai 92,71% dari target Rp436 miliar. Namun, capaian tersebut belum sepenuhnya mencerminkan keberhasilan penanganan *shadow economy*, karena peningkatan penerimaan PAD lebih banyak didorong oleh kepatuhan wajib pajak yang sudah terdaftar, khususnya melalui efektivitas tapping box bukan oleh perluasan basis pajak ke sektor informal. Dengan masih terdapat banyaknya pelaku usaha informal yang sebagian besar belum terdaftar dalam sistem administrasi perpajakan, potensi optimalisasi PAD dari sektor *shadow economy* masih sangat besar dan belum tergali secara maksimal. Oleh karena itu, penguatan pengawasan yang mampu menjangkau sektor informal secara menyeluruh menjadi agenda strategis yang mendesak bagi Pemerintah Kota Banda Aceh ke depan.

Berdasarkan hasil penelitian, penanganan *shadow economy* di Kota Banda Aceh dapat dikategorikan cukup efektif dari aspek kebijakan dan pengawasan, namun belum optimal dari aspek kuantifikasi hasil. Hal ini terlihat dari adanya berbagai program pemerintah daerah seperti pendataan usaha, sosialisasi perpajakan, pemasangan tapping box, dan pengawasan wajib pajak yang telah berjalan secara berkelanjutan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa potensi PAD yang belum tergali masih cukup besar meskipun belum dapat dihitung secara pasti dalam penelitian ini. Dengan demikian, penanganan *shadow economy* telah berhasil memperkuat

pengawasan dan memperluas basis pajak daerah, tetapi efektivitasnya terhadap peningkatan PAD secara kuantitatif masih memerlukan pengukuran yang lebih terstruktur melalui data jumlah usaha yang berhasil diformalkan dan kontribusi penerimaannya terhadap PAD.

5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian di atas, saran disampaikan kepada tiga pihak yang memiliki kewenangan dan peran strategis dalam penanganan *shadow economy* dan optimalisasi PAD di Kota Banda Aceh.

1. Bagi Pemerintah Kota Banda Aceh (BPKK)

- a. Melakukan pendataan ulang secara menyeluruh terhadap 15.230 pelaku usaha informal yang terdapat di Kota Banda Aceh dengan melibatkan seluruh kelurahan dan kecamatan sebagai ujung tombak pengumpulan data, sehingga basis pajak daerah dapat diperluas secara nyata.
- b. Mengubah pendekatan komunikasi kebijakan perpajakan dari sekadar penyampaian informasi teknis menuju komunikasi persuasif berbasis nilai manfaat, yakni dengan memperlihatkan secara konkret kepada pelaku usaha dampak positif pajak terhadap pembangunan infrastruktur dan layanan publik yang mereka rasakan langsung.
- c. Memperluas cakupan pengawasan berbasis teknologi (tapping box) ke sektor usaha kuliner, perdagangan informal skala kecil-menengah, dan sektor jasa

yang belum terjangkau, disertai penyederhanaan prosedur pendaftaran wajib pajak agar lebih mudah diakses oleh pelaku usaha kecil.

- d. Meningkatkan konsistensi pengawasan represif agar tidak bersifat sporadis, melainkan terencana dan berbasis data, sehingga efek jera dapat terbentuk dan mendorong kepatuhan sukarela dari pelaku usaha yang selama ini beroperasi di luar sistem formal.
- e. Memperkuat integrasi data antar instansi (BPKK, Satpol PP, DPMPTSP) dalam satu platform digital terpadu, sehingga pengawasan lintas instansi dapat berjalan secara sistematis dan tidak tumpang tindih.

2. Bagi Ombudsman RI Perwakilan Aceh dan Lembaga Pengawas Eksternal

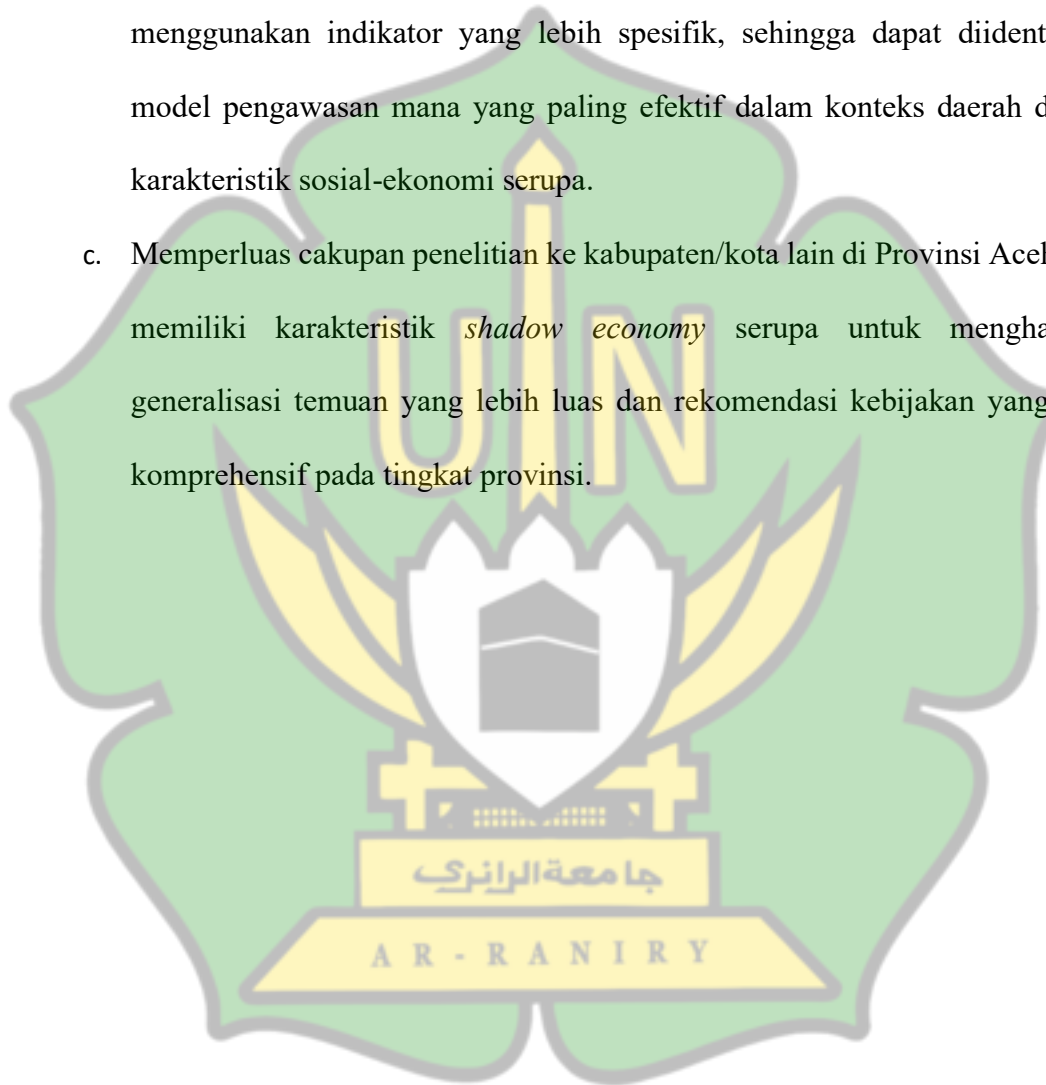
- a. Meningkatkan intensitas pengawasan eksternal terhadap konsistensi pelaksanaan kebijakan penanganan *shadow economy*, khususnya dalam memastikan bahwa kegiatan penertiban dan sosialisasi dilakukan secara merata dan berkelanjutan di seluruh wilayah Kota Banda Aceh.
- b. Mendorong transparansi pengelolaan PAD kepada masyarakat secara berkala, termasuk informasi penggunaan hasil pajak untuk pembangunan daerah, guna membangun kepercayaan publik dan mendorong kepatuhan pajak secara sukarela.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

- a. Mengembangkan penelitian lanjutan menggunakan pendekatan kuantitatif untuk mengukur secara empiris besaran potensi PAD yang hilang akibat

shadow economy di Kota Banda Aceh, sehingga rekomendasi kebijakan dapat didukung oleh data yang lebih terukur.

- b. Meneliti efektivitas masing-masing bentuk pengawasan secara terpisah dengan menggunakan indikator yang lebih spesifik, sehingga dapat diidentifikasi model pengawasan mana yang paling efektif dalam konteks daerah dengan karakteristik sosial-ekonomi serupa.
- c. Memperluas cakupan penelitian ke kabupaten/kota lain di Provinsi Aceh yang memiliki karakteristik *shadow economy* serupa untuk menghasilkan generalisasi temuan yang lebih luas dan rekomendasi kebijakan yang lebih komprehensif pada tingkat provinsi.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Hermawan. (1980). *Teori implementasi menurut George C. Edward III (1980)*.

Statistik Daerah Kota Banda Aceh 2022. (2022). *Statistik daerah Kota Banda Aceh 2022*. Kota Banda Aceh.

Artikel Jurnal:

Adi, P. H. (n.d.). Hubungan antara pertumbuhan ekonomi daerah. *Bidang Akuntansi Sektor Publik*, 23–26.

Ali, T., Adli, M. K., & Syaputra, D. A. (2025). Analisis efektivitas pemeriksaan pajak dan implementasi sistem pelaporan pajak online terhadap kepatuhan wajib pajak di Indonesia. *Jurnal Publikasi Ekonomi dan Akuntansi*, 3(3), 29–38.

Dahlan, M. (2020). Shadow economy, AEOI, dan kepatuhan pajak. *Scientax*, 2(1), 39–56. <https://doi.org/10.52869/st.v2i1.51>

Djamaluddin, & Sartika, D. A. (2020). *Aktivitas pengawasan pajak dan tingkat kepatuhan: Studi kasus wajib pajak PPN di Indonesia*.

Hkpd, U. U. (2024). Dampak berlakunya kebijakan UU No. 1 Tahun 2022 tentang HKPD terhadap penerimaan pajak di Kabupaten Bungo. *Jurnal Ilmiah*, 13(4), 1347–1354.

Jannah, A., & Iryani, L. (2019). Pengawasan pemerintah daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (studi pada Badan Pengelolaan Keuangan Pendapatan dan Aset Kabupaten Bener Meriah). *Jurnal Administrasi Publik*, 2(1), 53–77.

Layuck, K. M., Watulingas, R. R., & Rondonuwu, D. E. (2020). Pengawasan pembentukan peraturan daerah oleh pemerintah pusat menurut UU Nomor 9 Tahun 2015. *Jurnal Administrasi*, 8(3), 125–136.

Liyanto, J., & Purnomolastu, N. (2026). Pengaruh shadow economy terhadap tax ratio di Indonesia. *Akademik: Jurnal Mahasiswa Ekonomi dan Bisnis*, 6(1), 12–21. <https://doi.org/10.37481/jmeh.v6i1.1656>

Lukito, H., Firdaus, A., & Adi, N. (2023). Shadow economy and its impact on tax revenues in Mojokerto City. *Profit: Jurnal Administrasi Bisnis*, 17(2), 214–230.

- Mumpuni, Y. P., & Yuniatin, T. (2018). Manajemen puncak dan pemanfaatan teknologi terhadap efektivitas sistem informasi akuntansi (studi kasus di Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Surakarta). *Advance*, 5(1), 20–27.
- Nabila, A., Pardede, R., Junika, N. W., & Putri, S. A. (2025). Pengaruh implementasi pengawasan pajak terhadap kepatuhan wajib pajak di industri makanan dan minuman. *Jurnal Ekonomi dan Perpajakan*, 4(4), 2299–2305.
- Nasir, M. S. (2019). Analisis sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah setelah satu dekade otonomi daerah. *Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan*, 2(1), 30–45. <https://doi.org/10.14710/jdep.2.1.30-45>
- Nur Yusuf, B. (2019). Pengertian inflasi. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, 2, 8–27.
- Nurrisa, F., Hermina, D., & Norlaila. (2025). Pendekatan kualitatif dalam penelitian: strategi, tahapan, dan analisis data. *Jurnal Teknologi Pendidikan dan Pembelajaran*, 2(3), 793–800.
- Oktora, E. R., Karima, F. K., & Kurniawan, E. D. (2024). Kajian kegiatan shadow economy di Indonesia dalam novel *Pulang* karya Tere Liye. *Jurnal Rimba: Riset Ilmu Manajemen Bisnis dan Akuntansi*, 2(1), 124–133. <https://doi.org/10.61132/rimba.v2i1.548>
- Rezky, N. P. (2021). Kajian kegiatan shadow economy di Indonesia: Sebuah studi literatur. *Jurnal Akuntansi Bisnis dan Ekonomi*, 6(2), 1671–1680. <https://doi.org/10.33197/jabe.vol6.iss2.2020.617>
- Saputra, I., Supeno, B., & Wardi, J. (2023). Analisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan belanja modal terhadap pertumbuhan ekonomi serta dampaknya pada tingkat kemiskinan di Provinsi Riau. *Jurnal Komunitas Sains Manajemen*, 2(2), 234–250. Statistik Daerah Kota Banda Aceh 2022. (2022). Banda Aceh: Badan Pusat Statistik Kota Banda Aceh.
- Susilo, Y. S., Kumowal, F. P., & Herawan, J. E. (2024). Underground economy (UGE) terhadap kehilangan potensi pajak di Indonesia. *Jurnal Bisnis dan Ekonomi*, 5(2). <https://doi.org/10.47065/jbe.v5i2.4815>
- Wiraguna, S., Purwanto, L. M. F., & Widjaja, R. R. (2024). Metode penelitian kualitatif di era transformasi digital. *Arsitekta: Jurnal Arsitektur dan Kota Berkelanjutan*, 6(1), 46–60. <https://doi.org/10.47970/arsitekta.v6i01.524>

Yakub, H., Wijaya, A., & Effendi, A. S. (2022). Analisis efektivitas dan efisiensi pajak daerah serta retribusi daerah dan kontribusinya terhadap pendapatan asli daerah. *KINERJA: Jurnal Ekonomi dan Manajemen*, 19(1), 15–28. <https://doi.org/10.29264/jkin.v19i1.10789>

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. (2022). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 164 Tahun 2023 tentang tata cara pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan dari usaha yang diterima atau diperoleh wajib pajak yang memiliki peredaran bruto tertentu*.

Pemerintahan Daerah, “Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” *Peraturan Perundang-Undangan*, 2014, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>.

Website dan Data Statistik

Aceh, Badan Pusat Statistik Kota Banda. (2024). *Perkembangan usaha kecil dan menengah di Kota Banda Aceh*. <https://bandaacehkota.bps.go.id/id/statistics-table/2/NDQ1IzI=/perkembangan-usaha-kecil-dan-menengah-di-kota-banda-aceh.html>

Aceh, Badan Pusat Statistik Provinsi. (2025). *Produk domestik regional bruto Provinsi Aceh menurut lapangan usaha triwulan IV tahun 2024*.

Skripsi/Tesis

Ramadhan, M. R. (2022). *Pengaruh pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap pertumbuhan ekonomi dalam perspektif ekonomi Islam di Provinsi Aceh tahun 2016–2020* [Skripsi sarjana, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry].

Rinaldi, D. (2016). *Peranan pengawasan Dinas Pendapatan Daerah dalam mengoptimalkan penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan* [Tesis magister, Universitas Terbuka].

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Surat Keputusan Pembimbing



SURAT KEPUTUSAN DEKAN FISIP UIN AR-RANIRY BANDA ACEH
Nomor: 3077/Un.08/FISIP/Kp.07.6/12/2025

TENTANG
PENGANGKATAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS ILMU SOSIAL
DAN ILMU PEMERINTAHAN UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
DEKAN FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU PEMERINTAHAN UIN AR-RANIRY BANDA ACEH

- Menimbang** : a. bahwa untuk kelancaran bimbingan skripsi dan ujian munaqasyah mahasiswa pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan UIN Ar-Raniry Banda Aceh maka dipandang perlu menunjuk pembimbing skripsi tersebut yang dituangkan dalam Surat Keputusan Dekan;
- b. bahwa saudara yang tersebut namanya dalam surat keputusan ini dipandang cakap dan memenuhi syarat untuk diangkat sebagai pembimbing skripsi;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b perlu menetapkan surat keputusan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu pemerintahan.
- Mengingat** : 1. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2. Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005, tentang Guru dan Dosen;
3. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012, tentang Pendidikan Tinggi;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum;
5. Peraturan Pemerintahan Nomor 4 Tahun 2014, tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
6. Keputusan Presiden Nomor 64 Tahun 2013, tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh menjadi Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
7. Peraturan Menteri Agama RI Nomor 14 Tahun 2022, tentang perubahan PMA nomor 12 tahun 2022 statuta UIN Ar-Raniry banda Aceh ;
8. Peraturan Menteri Agama Nomor 44 tahun 2022 tentang perubahan PMA nomor 12 tahun 2022 tentang Organisasi & Tata Kerja UIN Ar-Raniry;
9. Keputusan Menteri Agama Nomor 492 Tahun 2003, tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS di Lingkungan Depag. RI;
10. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 293/KMK.05/2011 tentang Penetapan Institut Agama Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh pada Kementerian Agama sebagai Instansi Pemerintah yang Menerapkan Pengelolaan Badan Layanan Umum;
11. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan nomor PER-50/PB/2007 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Oleh Satuan Kerja Instansi Pemerintah yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU);
12. DIPA UIN Ar-Raniry Banda Aceh Nomor: 025.04.2.423925/2025, Tanggal 02 Desember 2024.
- Memperhatikan** : Keputusan Seminar Proposal Skripsi Prodi Ilmu Administrasi Negara pada tanggal **05 November 2025**
- *******
MEMUTUSKAN
- Menetapkan** : SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU PEMERINTAHAN UIN AR-RANIRY BANDA ACEH TENTANG PENGANGKATAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU PEMERINTAHAN UIN AR-RANIRY BANDA ACEH
- KESATU** : Menunjuk dan mengangkat Saudara :
1. **Ferry Setiawan, S.E., Ak., M.Si.** Sebagai pembimbing I
2. **Zakki Puad Khalil, M.Si.** Sebagai pembimbing II
- Untuk membimbing skripsi :
- Nama : **Rizqa Nabila**
- NIM : **220802050**
- Program Studi : **Ilmu Administrasi Negara**
- Judul : **Penanganan Shadow Economy Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh**
- KEDUA** : Segala pembiayaan yang diakibatkan oleh surat keputusan ini dibebankan pada DIPA Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.
- KETIGA** : Surat Keputusan ini berlaku sejak ditetapkan sampai dengan berakhirnya Semester Ganjil Tahun Akademik 2026/2027 dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya, apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam surat keputusan ini.



- Tembusan:**
1. Rektor UIN Ar-Raniry Banda Aceh;
 2. Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara;
 3. Pembimbing yang bersangkutan untuk dimaklumi dan dilaksanakan;
 4. Yang bersangkutan.

Lampiran 2 Surat Permohonan Penelitian



PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK

Jalan Twk. Hasyim Banta Muda No. 1 Telepon Banda Aceh (0651) 22888
Faxsimile (0651) 22888, Website : <http://kesbangpol.bandaacehkota.go.id>, Email : kesbangpolpemkoba@gmail.com

SURAT KETERANGAN PENELITIAN NOMOR: 070/184/Ba.Kesbangpol/2026

Dasar : 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018, tentang Penerbitan Surat Keterangan Penelitian
2. Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 66 Tahun 2016, tentang Susunan Organisasi Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh.
3. Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 31 Tahun 2020, tentang Standar Operasional Prosedur pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh

Menimbang : 1. Surat Dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan UIN AR-RANIRY Nomor B-13/Un.08/FISIP.I.05/01/2026 Tanggal 05 Januari 2026 perihal Permohonan Izin Penelitian

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b di atas, maka Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh, memberikan Rekomendasi kepada :

Nama/NIM : Rizqa Nabila / 220802050
Pekerjaan Peneliti : Mahasiswi
Alamat Peneliti : Jl.T Hamzah Bendahara Gp,Kuta Alam, Kec,Kuta Alam, Kota Banda Aceh
Lokasi Penelitian : Badan Pengelola Keuangan Kota Banda Aceh
Lama Penelitian : 05 Februari s/d 05 Maret 2026
Status Penelitian : Baru / *Lanjutan*
Judul Penelitian : Penanganan *Shadow Economy* Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh
Tujuan Penelitian : Untuk Mengetahui Penanganan *Shadow Economy* Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Banda Aceh
Peserta : -
Penanggung jawab : Eka Januar,M.Soc.Sc. (Wakil Dekan)

CATATAN :

1. Surat Keterangan Penelitian ini diterbitkan untuk kepentingan penelitian yang bersangkutan.
2. Tidak dibenarkan melakukan Penelitian/Survei yang tidak sesuai/tidak ada kaitannya dengan judul kegiatan Penelitian/Survei tersebut di atas.
3. Peneliti harus memberikan hasil laporannya kepada Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh.
4. Apabila masa berlaku surat Surat Keterangan Penelitian ini berakhir, sedangkan pelaksanaan peneliti belum selesai maka perpanjangan Surat Keterangan Penelitian harus diajukan kembali kepada Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh dengan melampirkan laporan kegiatan penelitian
5. Surat Keterangan Penelitian ini dicabut kembali apabila pemegangnya tidak mentaati ketentuan tersebut di atas.



Dikeluarkan di : Banda Aceh
Pada Tanggal : 05 Februari 2026

KEPALA BADAN KESATUAN BANGSA DAN
POLITIK KOTA BANDA ACEH,

Rizal Abdullah, S.Sos, M.Si
Pembina Utama Muda
NIP. 197312181993031005

Tembusan disampaikan kepada Yth:

1. Walikota Banda Aceh (sebagai laporan)
2. Para Kepala SKPK/Camat di Wilayah Kota B.Aceh;
3. Dekan Fakultas/PTN/PTS/Lembaga
4. Arsip.

Lampiran 3 Surat Izin Penelitian



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU PEMERINTAHAN**

Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh Telp/Fax. : 0651-752921

Nomor : B-13/Un.08/FISIP.I.05/01/2026

Lamp : -

Hal : *Penelitian Ilmiah Mahasiswa*

Kepada Yth,

Dinas Keuangan Kota Banda Aceh, Badan Pengelolaan Keuangan Aceh (BPKA), dan Ombudsman RI
Provinsi Aceh

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Pemerintahan UIN Ar-Raniry dengan ini menerangkan bahwa:

NIM : 220802050

Nama : RIZQA NABILA

Program Studi/Jurusan : Ilmu Administrasi Negara

Alamat : Jln.Banda Aceh-Medan Km 40 Ujong Baroh Seuneubok

Saudara yang tersebut namanya diatas benar mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Pemerintahan bermaksud melakukan penelitian ilmiah di lembaga yang Bapak/Ibu pimpin dalam rangka penulisan Skripsi dengan judul ***PENANGANAN SHADOW ECONOMY TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH BANDA ACEH***

Banda Aceh, 05 Januari 2026

An. Dekan

Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kelembagaan



Eka Januar, M.Soc.Sc.

NIP. 198401012015031003

Berlaku sampai : 29 Mei 2026

Lampiran 4 Dokumentasi

