



FLYPAPER EFFECT ON THE GENERAL ALLOCATION FUNDS AND REGIONAL REVENUE TO REGIONAL EXPENDITURE

FLYPAPER EFFECT PADA DANA ALOKASI UMUM DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA DAERAH

Yohanis Tuaputimain

*Program Studi Akuntansi, Politeknik Perdamaian Halmahera
Jalan Raya Trans-Tobelo, Wari Ino, Tobelo, Kabupaten Halmahera Utara
email: yohanistuaputimain@gmail.com*

ABSTRACT

This study aimed to find out the flypaper effect on regencies/municipalities government in Maluku province. One of transfer fund is general allocation fund which can be freely used by regional government to operational expenditure and capital expenditure. Technique of data collection was conducted by using documentation and in depth interview with echelon III and IV of revenue, finance and asset department Maluku Province. The data was analyzed by using qualitative Method through interpretive approach. The results of the study revealed that the realization of the regional government budget, regional revenue in the regional government on average is smaller than the general allocation fund to regional expenditure, so that it happens a flypaper effect on regional finance. The solution from the regional government is to reduce the gap in the occurrence of flypaper effects by conducting supervision and management to increase regional income from regional taxes, regional levies, and revenue from natural resources and other legitimate revenues.

Keywords: *flypaper effect; regional autonomy*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui terjadi dan tidaknya Flypaper Effect pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku. Salah satu dana transfer adalah dana alokasi umum yang dapat secara bebas digunakan oleh pemerintah daerah baik untuk belanja operasional maupun belanja modal. Metode pengumpulan data dilakukan dengan dokumentasi dan wawancara mendalam dengan pimpinan dan Pejabat Eselon III dan IV Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah Provinsi Maluku. Hasil pengumpulan data dianalisis dengan metode kualitatif menggunakan pendekatan interpretif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa realisasi anggaran dan pendapatan belanja daerah, pendapatan asli daerah di pemerintah daerah secara rata-rata lebih kecil dari dana alokasi umum terhadap belanja daerah, sehingga terjadinya *flypaper effect* pada keuangan daerah. Adapun solusi dari pemerintah daerah untuk mengurangi kesenjangan terjadinya *flypaper effect* dengan melakukan pengawasan dan pengelolaan untuk meningkatkan pendapatan daerah baik dari pajak daerah, retribusi daerah, dan pendapatan sumber kekayaan alam serta pendapatan lain yang sah.

Kata Kunci: *flypaper effect; kemandirian daerah*

1. PENDAHULUAN

Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah yang mulai dilaksanakan secara efektif tahun 2001 merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Halim, 2004). Tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pada Tahun 2004, UU No. 25 Tahun 1999 digantikan dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan yang diatur dalam PP No. 55 Tahun 2005, pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa pendapatan asli daerah, pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah diharapkan agar dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat (Maimunah, 2006 hal 2).

Transfer dari pemerintah pusat merupakan dana utama bagi pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang olehnya pemerintah daerah dilaporkan dalam perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Terdapat perbedaan penafsiran mengenai dana alokasi umum oleh daerah diantaranya : a). Dana alokasi umum merupakan hibah yang diberikan pemerintah pusat tanpa ada pengembalian, b). Dana alokasi umum perlu dipertanggungjawabkan karena dana tersebut merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dan c). Dana alokasi umum harus dipertanggungjawabkan, baik kepada masyarakat lokal maupun kepada pemerintah pusat, karena dana alokasi umum berasal dari dana anggaran pendapatan dan belanja negara (Saragih 2003).

Dominannya peran transfer dana dari pemerintah pusat relatif besar terhadap pendapatan asli daerah dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi pemerintah daerah terhadap aliran transfer dana itu sendiri. Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan pemerintahannya. Hal ini berarti pemerintah daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri daripada dana yang diterima dari pemerintah pusat. Fakta di atas memperlihatkan bahwa perilaku fiskal pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pemerintah pusat menjadi determinan penting dalam menunjang efektivitas kebijakan transfer.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah menunjukkan alokasi belanja untuk melaksanakan program/kegiatan dan sumber-sumber pendapatan, serta pembiayaan yang digunakan untuk mendanainya. Program/kegiatan dimaksud

dilaksanakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, pemerataan pendapatan, serta pembangunan di berbagai sektor. Pencapaian tujuan tersebut diharapkan dapat dilakukan melalui peningkatan potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah ditambah dengan dana transfer dari pemerintah pusat yang digunakan untuk mendanai penyelenggaraan layanan publik. Anggaran pendapatan dan belanja daerah juga dapat menjadi injeksi bagi peningkatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (Halim 2007).

Namun demikian, sebagaimana selalu terjadi dalam pengelolaan keuangan publik, selalu terjadi kendala penganggaran (*budget constraint*) yang mana banyaknya kebutuhan selalu dihadapkan pada keterbatasan sumber-sumber pendapatan daerah. Oleh karena itu, prioritas belanja dan perencanaan yang baik dapat menjadi kunci untuk menyalahi kendala penganggaran. Terkait dengan hal tersebut, secara nasional kiranya perlu dilakukan analisis tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah yang mampu memberikan informasi yang berguna dalam memotret kondisi keuangan anggaran pendapatan dan belanja daerah baik dari sisi dana alokasi umum, pendapatan asli daerah dan belanja daerah.

Untuk membangun kemandirian suatu daerah maka perlu adanya pengeluaran-pengeluaran yang kita sebut sebagai belanja daerah. Belanja daerah secara umum diatur dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah yakni, belanja operasional dan belanja modal. Kecenderungan saat ini dalam prakteknya, dana alokasi umum sangat berpengaruh terhadap belanja daerah, baik belanja operasional maupun belanja modal. Akan tetapi, terdapat kekhawatiran bahwa pemerintah daerah lebih banyak memanfaatkan dana alokasi umum untuk belanja operasional ketimbang belanja modal. Hal ini dapat dilihat juga dalam penelitian Zao, 1994 di Amerika Serikat, dimana pemerintah pusat telah meningkatkan dana transfernya ke daerah akan tetapi, infrastruktur di daerah justru kian memburuk.

Gambaran tentang perkembangan anggaran pendapatan dan belanja daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku berupa dana alokasi umum, pendapatan asli daerah dan belanja daerah dari Tahun anggaran 2013–2017. Pada umumnya, telah terjadi perbaikan pada komposisi belanja daerah Maluku berdasarkan klasifikasi ekonomi karena adanya penurunan pada belanja pegawai sekaligus peningkatan pada belanja modal. Namun, pada tahun 2016, porsi belanja modal ini terindikasi menurun sementara belanja pegawai mengalami peningkatan. Diperlukan penelitian lebih jauh untuk mengkaji jenis investasi pada barang modal apa yang telah dilakukan, sehingga bisa diketahui apakah komposisi belanja daerah ini memang telah mengalami perbaikan. Sebagai contoh, jika belanja modal sebagian besar digunakan untuk membangun gedung pemerintahan baru, maka hal ini tidak menghasilkan adanya perbaikan pada penyediaan jasa publik secara umum.

Dalam penelitian ini semua pemerintah daerah akan diteliti karena tidak mengalami perubahan wilayah otonomi dalam kurun waktu Tahun 2012-2017. Pada observasi awal didapati bahwa tahun anggaran 2013–2017 pada 11 Kabupaten/Kota menggunakan dana alokasi umum lebih banyak seiring dengan peningkatan pada pos belanja daerah. Secara umum perubahan pada belanja daerah dipengaruhi oleh dana alokasi umum. Dengan kata lain, peningkatan presentase pada dana alokasi umum diikuti pula oleh belanja daerah. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah daerah masih memiliki ketergantungan pada

DAU dan peningkatan pada DAU direspon oleh pemerintah daerah dengan membelanjakan dana transfer pemerintah pusat secara lebih pula. Singkat kata, hal ini menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan fenomena *Flypaper Effect* terjadi. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu dimana peneliti menggunakan metode kualitatif deskriptif dan pendekatan interpretif. Sehingga diharapkan dapat memberi nilai tambah bagi penelitian selanjutnya dan dapat memberikan hasil analisis yang lebih komprehensif. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis terjadinya *Flypaper Effect* pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Tahun Anggaran 2013-2017 dengan pendekatan kualitatif interpretif.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah kualitatif interpretif. Paradigma penelitian kualitatif sangat beragam, karena penelitian kualitatif merupakan penelitian yang temuannya diperoleh berdasarkan paradigma yang digunakan. Orientasi paradigma sebagaimana tercermin dalam epistemologi, ontologi, dan metodologi, yaitu pendekatan interpretif (Santana 2010). Dengan menggunakan paradigma interpretif, kita dapat melihat fenomena dan menggali pengalaman dari objek penelitian. Pendekatan interpretif berangkat dari upaya untuk mencari penjelasan tentang peristiwa-peristiwa sosial atau budaya yang didasarkan pada perspektif dan pengalaman. Pendekatan interpretif diadopsi dari orientasi praktis. Secara umum pendekatan interpretif merupakan sebuah sistem sosial yang memaknai perilaku secara detail dengan langsung mengobservasi.

Penetapan objek dari suatu penelitian sangat penting dalam rangka pertanggung jawaban data yang diperoleh. Oleh karena itu, objek penelitian pada 11 kabupaten/kota di pemerintah daerah Provinsi Maluku. Lokasi penelitian ini akan dilaksanakan pada Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Maluku, yang menjadi objek penelitiannya adalah laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah yakni data pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan belanja daerah pada pemerintah daerah.

Jenis data dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang menggambarkan fenomena *Flypaper Effect* pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku. Dalam menemukan dan mencari data penelitian dapat dibedakan berdasarkan sumbernya, yaitu: Data Sekunder diperoleh melalui teknik pengumpulan data, telaah dokumen, arsip-arsip, dan bahan-bahan yang berkaitan dengan penelitian; dan Data Primer diperoleh melalui teknik wawancara. Dalam suatu penelitian sangat diperlukan suatu analisis data yang berguna untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Berikut ini tabel ringkasan APBD Kabupaten/Kota selama lima tahun anggaran:

Tabel 1. Ringkasan APBD Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2013–2017

Pemerintah Daerah	Presentase Belanja Daerah				Rata-rata
	2014	2015	2016	2017	
Kab. Maluku Tenggara Barat	1.22	9.85	39.81	-7.31	10.89
Kab. Maluku Tengah	8.82	14.33	24.38	1.20	12.18
Kab. Maluku Tenggara	17.78	11.70	13.50	7.92	12.73
Kab. Buru	-13.13	29.25	-4.75	16.26	6.91
Kab. Seram Bagian Barat	13.27	17.99	13.21	15.33	14.95
Kab. Seram bagian Timur	-15.38	25.09	11.81	1.47	5.75
Kab. Kepulauan Aru	-2.50	12.15	36.25	-2.49	10.85
Kab. Maluku Barat Daya	12.49	22.22	28.87	1.57	16.29
Kab. Buru Selatan	8.75	28.96	27.64	-0-08	14.34
Kota Ambon	18.63	16.34	17.01	5.43	14.35
Kota Tual	2.95	5.68	23.26	11.35	8.65
Presentase Dana Alokasi Umum					
Kab. Maluku Tenggara Barat	15.45	12.15	18.37	3.21	12.30
Kab. Maluku Tengah	22.39	13.99	10.68	4.38	12.86
Kab. Maluku Tenggara	22.19	21.25	6.22	5.08	13.69
Kab. Buru	19.85	8.05	10.10	8.73	11.68
Kab. Seram Bagian Barat	23.59	10.28	10.74	6.79	12.85
Kab. Seram bagian Timur	25.09	11.55	19.05	0.79	14.12
Kab. Kep.Aru	21.30	2.31	25.02	4.89	13.38
Kab. Maluku Barat Daya	16.78	14.04	20.00	-17.27	8.39
Kab. Buru Selatan	16.82	13.32	23.30	5.28	14.68
Kota Ambon	20.91	10.88	9.09	3.16	11.01
Kota Tual	10.55	22.07	14.18	8.91	13.93
Presentase Pendapatan Asli Daerah					
Kab. Maluku Tenggara Barat	-73.57	68.03	41.25	-30.20	1.38
Kab. Maluku Tengah	-43.96	128.01	167.57	-48.10	50.88
Kab. Maluku Tenggara	-17.86	24.51	61.17	-20.23	11.90
Kab. Buru	-16.78	262.47	-38.62	-8.89	49.55
Kab. Seram Bagian Barat	28.30	0.00	-65.14	156.78	29.99
Kab. Seram bagian Timur	-38.42	129.85	-10.11	-30.11	12.80
Kab. Kepulauan Aru	-38.77	-19.04	109.35	-0.83	12.68
Kab. Maluku Barat Daya	14.39	42.25	4.58	162.76	56.00
Kab. Buru Selatan	-77.31	35.42	325.58	31.61	78.83
Kota Ambon	36.84	14.42	22.05	3.79	19.28
Kota Tual	26.60	5.82	16.06	350.75	99.81

Sumber Data : BPPKAD Provinsi Maluku

Berdasarkan data yang ditampilkan pada tabel 1 untuk setiap Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku selama lima tahun terakhir (2013-2017), persentasi PAD yang masih sangat minim yakni pada Kabupaten Maluku Tenggara Barat. Hal ini mengindikasikan bahwa Kabupaten Maluku Tenggara Barat masih sangat tergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara Barat masih sangat tergantung pada pemerintah pusat untuk mendapatkan dana transfer karena kabupaten tersebut merupakan salah satu daerah yang kurang mandiri sehingga masih sangat tergantung pada dana alokasi umum. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus segera mengoptimalkan berbagai potensi daerah yang ada dan berupaya untuk meningkatkan pendapatan daerah sesuai peraturan daerah yang ada.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan Kepala Bidang Perencanaan Anggaran yang mengatakan bahwa:

Dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, selain dana alokasi umum dan dana alokasi khusus, pendapatan asli daerah juga mempunyai peran yang sangat signifikan ini karena dalam struktur anggaran pendapatan dan belanja daerah. Pendapatan asli daerah juga sangat berpengaruh bagi pembiayaan/belanja dalam anggaran. Oleh sebab itu pemerintah daerah sangat berupaya untuk melakukan pengawasan pelaksanaan pajak daerah dan retribusi daerah dengan diberlakukan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan di bidang pajak daerah dan retribusi daerah serta berupaya untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerah dalam menunjang pembiayaan/belanja daerah tersebut guna mensejahterakan masyarakat setempat.

Asas umum pengelolaan keuangan daerah yang telah menjadi komitmen pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku adalah keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem terintegrasi, diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan daerah.

Beberapa prinsip disiplin anggaran dalam penyusunan anggaran daerah antara lain adalah: (1) pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) penganggaran pengeluaran harus didukung oleh kepastian penerimaan daerah dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; (3) semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dibukukan dalam rekening kas umum daerah. Aspek penting dalam penyusunan anggaran adalah penyesuaian kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*) dengan penganggaran (*budget*) antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar tidak tumpang tindih. Penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyalurkan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik.

3.2 Flypaper Effect Pada Pemerintah Daerah

Flypaper Effect adalah suatu fenomena pada suatu kondisi ketika Pemerintah Daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer atau *grants* daripada pendapatan asli daerahnya sehingga akan mengakibatkan pemborosan dalam Belanja Daerah. *Unconditional grants* yang diprosikan dengan Dana Alokasi Umum ditentukan berdasarkan celah fiskal yaitu kebutuhan fiskal dikurangi kemampuan fiskal daerah dan alokasi dasar yang dialokasikan secara keseluruhan (*lump sum*) dari pemerintah pusat. Koleman (1996) memberikan penjelasan mengenai efek dari transfer tidak bersyarat yaitu : “*The recent creation of lump-sum welfare grants has renewed interest in the effects of intergovernmental aid on state and local spending. One of the more consistent findings in the empirical literature is that lump-sum aid boosts public expenditure more than an equivalent increase in private income*”.

Penjelasan di atas, memberikan gambaran bahwa setiap transfer tidak bersyarat yang diberikan kepada Pemerintah Daerah merupakan konsekuensi atas otonomi daerah yang berlaku agar tidak menyebabkan kesenjangan dalam pelaksanaan pembangunan daerah walaupun dalam beberapa studi empiris banyak ditemukan bahwa transfer tak bersyarat mengakibatkan peningkatan pengeluaran publik melebihi kenaikan pendapatan masyarakatnya. Hal ini identik dengan realitas anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kabupaten/kota di Provinsi Maluku, dimana peningkatan dana alokasi umum (DAU) sebesar 25.02 % pada kabupaten Kepulauan Aru tahun 2014 dan penurunan pendapatan asli daerah sebesar (77.31) dalam rentang tahun 2013 sampai 2017. Dari data tersebut maka dapat memberikan gambaran bahwa realitas ini sebagai *Flypaper Effect*.

Munculnya *flypaper effect* dalam APBD karena adanya kesamaan kepentingan akhir berbagai pihak untuk mensejahterakan masyarakat di daerah meskipun sebenarnya *flypaper effect* adalah fenomena yang menjelaskan terbentuknya ilusi fiskal akibat sumber daya gratis dari pemerintah pusat. Peran interaksi berbagai individu di eksekutif dan legislatif menjadikan *flypaper effect* sebagai anomali dalam pengelolaan keuangan daerah. Interaksi itu tentunya dibangun dari proses komunikasi diantara berbagai peran bersama di pemerintahan.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan Kepala Sub Bidang Penyusun Anggaran yang mengatakan bahwa :

Apabila dalam struktur APBD terjadi belanja modal lebih kecil dari belanja barang/jasa, maka anggaran pendapatan dan belanja daerah tersebut dikatakan tidak sehat dikarenakan presentase dalam penyusunan APBD untuk belanja modal presentasinya harus lebih dari 50 % dari anggaran pendapatan dan belanja daerah ini dikarenakan sesuai dengan aturan yang mengatur dalam penyusunan APBD dan kemudian juga dikarenakan adanya pemekaran-pemekaran wilayah baru.

Menurut penuturan dari responden, maka adanya fenomena *Flypaper Effect* terjadi pada pemerintah daerah Provinsi Maluku. Ditemukannya fenomena *Flypaper Effect* mengidentifikasi bahwa Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan publik senantiasa cenderung lebih merespon atas pengeluaran atau belanja daerahnya dari dana transfer yang diterima Pemerintah Daerah Provinsi Maluku,

Setiap kenaikan transfer yang diberikan oleh Pemerintah Pusat untuk daerah otonom adalah sepadan dengan kenaikan pendapatan masyarakat dari suatu daerah otonom tersebut. Alasannya adalah setiap penerimaan pemerintah yang berasal dari masyarakat harus dialokasikan kepada masyarakat secara sepadan. Dengan demikian, Pemerintah Daerah diisyaratkan untuk mengalokasikan pendapatan asli daerahnya yang berasal dari masyarakat daerahnya secara sepadan. Meskipun demikian, dalam praktiknya untuk memenuhi kebutuhan publik, Pemerintah Daerah masih sangat mengandalkan transfer yang berasal dari Dana Alokasi Umum untuk pengeluaran belanjanya sehingga seolah menciptakan ilusi fiskal yaitu dimana masyarakat membayar pajak dan mengharapkan mendapatkan kontraprestasi tidak langsung yang sepadan akan tetapi Pemerintah Daerah tersebut dalam memenuhi kebutuhan publik cenderung merespon lebih besar dari Dana Alokasi Umum yang merupakan transfer tidak bersyarat dari Pemerintah Pusat bukan dari Pendapatan Asli Daerahnya sendiri sehingga yang terjadi adalah peningkatan Belanja Daerahnya menjadi tidak sepadan dengan Pendapatan Asli Daerahnya. Selain itu, Flypaper Effect juga mempengaruhi kecenderungan belanja Pemerintah Daerah pada periode selanjutnya sehingga efek tersebut akan berakibat jangka panjang.

Realita dari kondisi yang terjadi mempunyai konsekuensi terhadap Pemerintah Daerah khususnya di Kabupaten Maluku Tenggara Barat menjadi kurang termotivasi dalam memaksimalkan potensi pendapatan asli daerahnya. Selain itu, DAU dengan sifatnya yang tidak bersyarat mengakibatkan tekanan fiskal pada basis pajak lokal akan menurun yang kemudian menyebabkan penerimaan pajak juga mengalami penurunan sementara pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan publik tetap meningkat. Ini berarti transfer secara tidak langsung akan mengurangi beban pajak masyarakat sehingga pemerintah daerah tidak perlu menaikkan pajak guna membiayai penyediaan barang publik. Oleh karena itu, semestinya pengeluaran pemerintah daerah dalam penyediaan barang publik adalah akibat dari kenaikan transfer khususnya yang bersifat tidak bersyarat dan memiliki kecenderungan tidak ideal dari yang seharusnya. Hasil temuan Haryono (2007:2) menemukan bahwa data empiris menunjukkan proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu membiayai belanja Pemerintah Daerah paling tinggi sebesar 20 persen.

3.3 Kemandirian Pemerintah Daerah

Dalam sudut pandang sektor publik atau pemerintah daerah *income ability* diidentikan dengan kemampuan suatu daerah dalam menghasilkan pendapatan asli daerah. Banyak literatur yang mengindikasikan bahwa besarnya pendapatan asli daerah menunjukkan kemandirian suatu daerah. Pada wawancara yang dilakukan oleh peneliti, diperoleh persetujuan bahwa daerah yang dikatakan mandiri adalah daerah yang mampu memenuhi seluruh kebutuhan daerahnya dan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan tersebut dihasilkan oleh daerahnya sendiri. Dengan kata lain, ketika pendapatan asli daerah berhasil memenuhi seluruh kebutuhan suatu daerah, daerah itu telah mandiri. Tetapi dilihat dari struktur anggaran pendapatan dan belanja daerah yang ada pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota masih sangat memiliki ketergantungan pada dana transfer.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan Kepala Sub Bidang Penggunaan Keuangan Daerah yang mengatakan bahwa:

Dalam pelaksanaan penyusunan APBD, dana perimbangan secara umum mempunyai dampak yang sangat signifikan dalam penyusunan APBD. Karena dana perimbangan juga merupakan pendapatan yang di transfer kepada pemerintah daerah. Hal-hal yang merupakan prioritas dan target-target nasional yang harus dicapai oleh daerah antara lain: stimulasi ekonomi daerah, peningkatan demokrasi, keadilan/pemerataan, dan kemampuan daerah dalam melayani masyarakat. Dalam kaitannya dengan melayani masyarakat, pemerintah Kabupaten/Kota membutuhkan dana yang cukup besar untuk pelayanan pendidikan dan kesehatan serta infrastruktur bagi seluruh warganya. Dengan demikian masih membutuhkan jumlah dana perimbangan yang cukup besar untuk mendukung program pemerintah Kabupaten/Kota khususnya dalam mengatasi masalah pendidikan dan kesehatan serta penyediaan infrastruktur.

Pendapatan asli daerah bisa menjadi salah satu indikasi bahwa suatu daerah digolongkan mandiri, namun bukan itu yang utama dan tidak hanya berfokus pada besaran pendapatan asli daerah saja. Orientasi sektor publik/pemerintah adalah pada penyediaan *public services* dan *public goods*. Pemerintah daerah memiliki tujuan untuk memberi kesejahteraan kepada masyarakat dengan menggunakan dana transfer dari pemerintah pusat dan tidak bergantung pada daerah yang pendapatan asli daerahnya tinggi.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan Staf Bidang Anggaran yang mengatakan bahwa:

Keberhasilan suatu daerah itu tidak tergantung pada sumber-sumber potensi pendapatan daerah yang dimiliki, tetapi dilihat dari keberhasilan dalam mengelola anggaran pendapatan dan belanja daerah yang ada, karena kalau dilihat dari kinerja pengelolaan keuangan anggaran pendapatan dan belanja daerah, maka pendapatan asli daerah relative sangat kecil. Karena yang dilihat itu kesejahteraan masyarakat daerah tersebut bukan dilihat dari besar dan/atau kecil pendapatan daerah.

Fenomena *Flypaper Effect* diangkat untuk memberikan gambaran mengenai suatu indikasi kemandirian daerah, namun bukan hanya fenomena ini yang menjadi ukuran. Sekurang-kurangnya dengan mengetahui adanya fenomena ini, muncul kesadaran bahwa pemerintah daerah melakukan pemborosan dengan lebih banyak membelanjakan pos pendapatan dana alokasi umum untuk belanja operasional atau rutin bukan untuk lebih mengembangkan potensi pendapatan asli daerah yang ada di Kabupaten/Kota.

3.4 Peranan Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah pada Belanja Daerah

Dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah merupakan sebagian pos pendapatan bagi suatu daerah yang dapat digunakan secara lebih leluasa bagi pemerintah daerah untuk digunakan pada belanja operasional baik belanja pegawai maupun belanja modal. Kecenderungan saat ini pemerintah daerah masih menggantungkan pendapatannya pada dana alokasi umum untuk membiayai belanja daerah tersebut.

Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Di samping dana perimbangan tersebut, pemda

mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan dan lain-lain pendapatan. Kebijakan pendanaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. *Flypaper Effect* merupakan suatu kondisi keuangan pemerintah daerah yang membelanjakan lebih banyak dan lebih boros dengan menggunakan dana transfer atau Dana Alokasi Umum dibandingkan dengan menggunakan dana sendiri atau Pendapatan Asli Daerah.

Oates (1999) dalam Kesumadewi dan Rahman (2007) menyatakan bahwa beberapa penelitian mengenai perilaku pemerintah daerah dan merespon transfer pemerintah pusat yang telah dilakukan menghasilkan kesimpulan bahwa respon pemerintah daerah berbeda untuk transfer dan pendapatan daerahnya sendiri. Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan, yang diwujudkan dalam pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah merupakan sumber pendapatan penting bagi suatu daerah dalam memenuhi belanjanya sekaligus menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah, disamping itu pendapatan asli daerah memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan daerah. Semakin banyak pendapatan asli daerah yang didapat semakin memungkinkan daerah tersebut untuk memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri tanpa harus bergantung pada pemerintah pusat.

Tujuan pemberian dana alokasi umum adalah pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan. Jaminan keseimbangan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat. Sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping itu tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah, dengan demikian dana alokasi umum terhadap belanja daerah. Di sisi lain, transfer yang diterima dari pemerintah pusat juga turut mempengaruhi besarnya anggaran belanja daerah yang akan dianggarkan oleh Pemerintah Daerah.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan Kepala Sub Bidang Penggunaan Keuangan Daerah yang mengatakan bahwa:

Dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah sangat memiliki peran penting bagi pemerintah daerah, karena merupakan pendapatan baik dari daerah maupun dari dana transfer yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang nantinya dapat memenuhi pembiayaan/belanja daerah.

Pada wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini, terdapat indikasi yang mengarah pada peran dana alokasi umum sebagai sumber dana untuk belanja rutin/operasional yang dialokasikan untuk gaji/belanja pegawai. Pemerintah daerah telah menyiapkan atau dengan sengaja mengalokasikan jumlah belanja yang besar untuk belanja operasional yang tidak memberikan kontribusi bagi pengembangan daerah sebagaimana dengan belanja modal. Dengan demikian ketika jumlah dana alokasi umum meningkat maka belanja operasional pun ikut

meningkat dan lebih meningkat lagi pada tahun berikutnya. Kondisi yang terus terjadi seperti yang dikemukakan itulah merupakan adanya fenomena *Flypaper Effect*.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan Kepala Sub Bidang Penyusunan Anggaran yang mengatakan bahwa:

Apabila dalam struktur anggaran pendapatan dan belanja daerah terlihat bahwa presentase belanja pegawai lebih besar dari belanja publik menyebabkan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang tidak sehat. Karena mengurangi makna dari tujuan otonomi daerah yaitu untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini terjadi dikarenakan salah satu faktor yaitu dengan adanya pemekaran wilayah.

Sesuai pendapat hasil wawancara tersebut, dapat dikatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Alokasi Dana Umum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan Belanja Daerah. Dengan adanya peran dana alokasi umum adalah untuk belanja operasional sedangkan pendapatan asli daerah untuk belanja modal, maka *Flypaper Effect* terjadi.

4. PENUTUP

Untuk menentukan apakah terjadi *flypaper effect* pada keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku maka pengaruh dana alokasi umum harus lebih besar dari pada pengaruh pendapatan asli daerah. Dari hasil penelitian ini diketahui pada realisasi Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah tahun anggaran 2013 sampai tahun anggaran 2017, pendapatan asli daerah di Pemerintah Daerah Maluku secara rata-rata lebih kecil dari dana alokasi umum terhadap belanja daerah, sehingga dapat disimpulkan bahwa terjadi *flypaper effect* pada keuangan daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku. Terjadinya *Flypaper Effect* juga dapat dilihat dari sisi perilaku para birokrat terlebih khusus dalam memberikan kebijakan dan pengambilan keputusan dalam penentuan penggunaan belanja daerah. Alasan lainnya yaitu bahwa pemerintah daerah secara rata-rata masih memiliki ketergantungan terhadap pemerintah pusat melalui dana transfer, dana alokasi umum sehingga memperlihatkan tingkat kemandirian yang masih relatif tidak stabil.

Berdasarkan pada kesimpulan di atas hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh berbagai pihak yang memiliki ketertarikan dalam berkecimpung membahas masalah anggaran, peneliti mencoba memberikan saran yakni bagi pemerintah daerah agar lebih berusaha untuk dapat meningkatkan pendapatan asli daerah melalui potensi-potensi baru daerah dan pengembangannya dan Bagi peneliti selanjutnya untuk melihat dari pola perilaku oportunistik legislatif maupun eksekutif agar dapat melihat dan menjelaskan bagaimana dampak risiko yang muncul atas suatu fenomena pengambilan keputusan secara berkelompok.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan untuk perlu dikembangkan dan disempurnakan dengan penelitian berikutnya: (1) Tidak dilakukannya penelitian lapangan untuk mengetahui perilaku *agents* atau politisi dalam membuat keputusan alokasi sumber dana yang diperoleh baik dari pemerintah pusat maupun dari pendapatan asli daerahnya sendiri, (2) Tidak menganalisis efektivitas dan efisiensi penggunaan dana pendapatan. Dalam hal ini tidak

memperhitungkan dan mempertimbangkan jumlah belanja, struktur belanja, jumlah penduduk, dan dampak tidak terjadinya *Flypaper Effect*.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2015. Provinsi Maluku Dalam Angka Tahun 2015. Ambon 52, 3-4
- Halim, Abdul, 2007. *Akuntansi keuangan daerah*, Edisi Revisi, Jakarta, Salemba Empat.
- Kuncoro, Haryo. 2007. Fenomena Flypaper Effect pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan kabupaten di Indonesia. Simposium Nasional Akuntansi X, UNHAS Makasar, 26-28 Juli 2007.
- Kusumadewi, Diah Ayu, and Arief Rahman (2007), "Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Indonesia," (the Flypaper Effect on Block Grant and Government Own-Source Revenue towards Local Government Expenditure within Municipalities in Indonesia), *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia (Indonesian Accounting and Auditing Journal)* 11,67-80.
- Maimunah, Mutiara dan Akbar, Rusdi. 2008. Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada kabupaten/Kota di pulau Sumatera. *Jurnal Riset Akuntansi Indonesia*, Vol. 11, No.1, Januari 2008, Hal.37-51
- Maimunah, Mutiara, 2006. "*Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera*", Simposium Nasional Akuntansi IX, Padang.
- Republik Indonesia. 1999. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- _____. 2004. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Santana K., Septiawan. 2010. *Menulis Ilmiah: Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Kedua. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Saragih, Juli Panglima. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Cetakan Pertama. Penerbit Ghalia Indonesia: Jakarta
- Sour, Laurant dan Fredy Giron. 2009. Electoral Competition and the Flypaper Effect in Mexican Local Governments. Division de Administracion Publica, Centro de Económicasy Docencia Investigacion, carretera México, ww.cide.edu.
- Sudrajat. 2010. Fenomena Flypaper Effect pada kabupaten/Kota di Provinsi Lampung. *Jurnal ESAI*, Vol. 4 No. 3 Juli 2010.
- Widarjono, Agus. 2006. Does Intergovernmental Transfers Cause Flypaper Effect on Local Spending?. *Jurnal Ekonomi Pembangunan, Kajian Ekonomi Negara Berkembang*, Hal.115-123.