

ANALISIS *FLYPAPER EFFECT* PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BIREUEN

Haryani^{*)}

^{*)}Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Almuslim Bireuen – Aceh

Abstrak : Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah terjadi *flypaper effect* pada pemerintah daerah di Kabupaten Bireuen. Data yang digunakan adalah Data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bireuen dari tahun 2011 – 2015 yang diperoleh dari Kantor Dinas Pengelolaan Keuangan Dan Kekayaan Daerah Kabupaten Bireuen. Metode analisis data yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen terjadi *flypaper effect*. Hal ini dapat dilihat dari realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) dari tahun 2011 - 2015 mengalami peningkatan, begitu juga dengan Pendapatan Asli Daerah yang terus mengalami peningkatan. Realisasi PAD lebih kecil dibandingkan Dana Alokasi Umum (DAU). Kemampuan PAD membiayai belanja daerah belum cukup. Ini berarti PAD belum dapat diandalkan untuk membiayai program dalam APBD yang terus meningkat seiring tuntutan kebutuhan dan cakupan layanan publik yang harus semakin baik. Sehingga pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai belanja utamanya sehari-hari.

Kata Kunci: *Flypaper Effect*, Pemerintah Daerah

PENDAHULUAN

Dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang menjadi kewenangannya. Hal ini menandakan bahwa daerah harus mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan tolak ukur dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Dokumen anggaran daerah disebut anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten dan kota. APBD merupakan salah satu mesin pendorong pertumbuhan ekonomi. Peranan APBD sebagai pendorong dan salah satu penentu tercapainya target dan sasaran makro ekonomi daerah diarahkan untuk mengatasi berbagai kendala dan permasalahan pokok yang merupakan tantangan dalam mewujudkan agenda masyarakat yang sejahtera dan mandiri. Kebijakan pengelolaan APBD difokuskan pada optimalisasi fungsi dan manfaat pendapatan, belanja dan pembiayaan bagi tercapainya sasaran atas agenda-agenda pembangunan tahunan.

Sumber pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan

lain-lain pendapatan daerah lainnya. Dana perimbangan merupakan komponen terbesar dalam pendapatan daerah. Dana alokasi umum adalah komponen terbesar dalam dana perimbangan. Peningkatan dana perimbangan merupakan konsekuensi logis otonomi daerah yang disertai pendanaannya dengan kebijakan desentralisasi fiskal melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Belanja daerah adalah belanja yang tertuang dalam APBD yang diarahkan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan. Secara umum belanja daerah dapat dikategorikan ke dalam belanja aparatur dan belanja publik. Belanja publik merupakan belanja yang penggunaannya diarahkan dan dinikmati langsung oleh masyarakat. Belanja daerah di masing daerah sangat dipengaruhi oleh kondisi keuangan daerah dan kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan sendiri serta transfer dari pusat. Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain

pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah daerah.

Pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dan diperhitungkan dalam APBD. Tujuan transfer adalah mengurangi (kalau tidak mungkin menghilangkan) kesenjangan fiskal antar pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri.

Fenomena *flypaper effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana perimbangan yang diprosikan dengan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) untuk kepentingan belanja daerah daripada menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri.

Permasalahan yang terjadi saat ini, Pemerintah Daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja daerah dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Disaat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya dana DAU yang diperoleh tetap. Menurut Dadari dan Adi (2011:43) proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. Kuncoro (2010:96) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20%. Kenyataan inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah. Untuk melihat apakah terjadi indikasi *in efisien* pada dana transfer tersebut, dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang lebih dikenal dengan teori *Flypaper Effect*. Respon disini merupakan suatu tanggapan langsung dari Pemda dalam menyingkapi transfer dana dalam bentuk dana perimbangan khususnya DAU yang diwujudkan pada anggaran belanja daerah. Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut dengan *flypaper effect*.

Kabupaten Bireuen merupakan salah satu kabupaten yang cukup potensial untuk

berkembang. Hal ini dikarenakan Kabupaten Bireuen mempunyai banyak sumber daya yang bisa memberikan pendapatan kepada masyarakat dan daerah. Untuk melihat bagaimanakah kondisi yang terjadi pada pemerintah Kabupaten Bireuen dalam merespon belanja daerah, apakah lebih banyak menggunakan dana perimbangan yang diprosikan dengan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) dari pada menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka penulis tertarik untuk melakukan Analisis *Flypaper Effect* Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bireuen.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian *Flypaper Effect*

Menurut Dadari, (2010:21) menyebutkan bahwa *flypaper effect* merupakan suatu keganjilan dimana kecenderungan dari dana bantuan (transfer) akan meningkatkan belanja publik yang besar dibandingkan dengan penambahan pendapatan yang diperoleh masyarakat. *Flypaper Effect* adalah suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (DAU) daripada menggunakan pendapatan asli daerahnya. Fenomena *Flypaper Effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri.

2. Penerimaan Pemerintah Daerah

Menurut Widjaja (2010:42) Pendapatan daerah merupakan hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode yang bersangkutan. Semua barang dan jasa sebagai hasil dari kegiatan-kegiatan ekonomi yang beroperasi di wilayah domestik, tanpa memperhatikan apakah faktor produksinya berasal dari atau dimiliki oleh penduduk daerah tersebut.

Pendapatan daerah yang berasal dari semua penerimaan kas daerah dalam periode anggaran menjadi hak daerah. Didalam hal ini kita dapat melihat bahwa pendapatan daerah diakui dan dicatat berdasarkan asas kas yaitu diakui dan dicatat berdasarkan jumlah uang yang diterima dan merupakan hak daerah. Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari sumber sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintahan daerah. Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang

diperoleh dan digali dari potensi pendapatan yang ada di daerah (Halim, 2011:131).

3. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 pasal 285 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah. Lain-lain PAD yang sah dapat berupa hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan aspek pendapatan yang paling utama dalam PAD karena nilai dan proporsinya yang cukup dominan.

4. Dana Perimbangan

Menurut Widjaja, (2010:54) dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Menurut Sidik (2012:55), Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antar pemerintah daerah.

5. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut Prakosa (2011:67) adalah sebagai berikut:

- a. Dana Alokasi umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b. Dana Alokasi umum (DAU) untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum sebagaimana ditetapkan diatas.

- c. Dana Alokasi umum (DAU) untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk daerah/kabupaten yang ditetapkan APBN dengan porsi daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- d. Porsi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol menerima DAU sebesar alokasi dasar. Adapun Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi nilai celah fiskal dan Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar tidak menerima DAU. Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/ kota ditetapkan berdasarkan imbalan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. Hasil penghitungan DAU per Provinsi, Kabupaten, dan Kota ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Berdasarkan UU No. 33 tahun 2004 Pasal 36 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah menyatakan bahwa penyaluran DAU dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 (satu perdua belas) dari DAU Daerah yang bersangkutan.

6. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Menurut Mardiasmo (2012:83) Dana Alokasi Khusus ditujukan untuk daerah khusus yang terpilih untuk tujuan khusus, sehingga DAK merupakan kewenangan pemerintah pusat untuk kebutuhan khusus seperti kebutuhan sarana dan prasarana fisik di daerah terpencil, daerah penampung transmigran, daerah pesisir/kepulauan, dan daerah yang mengalami kerusakan lingkungan. Sehingga hanya kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus DAU atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau pekerjaan nasional yang dapat dibiayai DAK.

Pada hakikatnya pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. DAK disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah. Oleh sebab itu DAK dicantumkan

dalam APBD. DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas.

7. Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah

Pengertian lain-lain pendapatan daerah yang sah menurut Hirawan, (2012:96) adalah penerimaan pemerintah daerah di luar penerimaan-penerimaan dinas, pajak, retribusi dan bagian laba perusahaan daerah. Penerimaan ini antara lain berasal dari sewa rumah dinas milik daerah, hasil penjualan barang-barang (bekas) milik daerah, penerimaan sewa kios milik daerah dan penerimaan uang langganan majalah daerah. Sedangkan menurut Halim (2011:69), lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah Daerah. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan bunga deposito, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, dan penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah.

8. Pengeluaran Pemerintah Daerah

Menurut Sukirno, (2011:84) Pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) adalah bagian dari kebijakan fiskal yakni suatu tindakan pemerintah untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan untuk nasional dan APBD untuk daerah/regional. Pengeluaran pemerintah berupa pembayaran subsidi atau bantuan langsung kepada berbagai golongan masyarakat.

Menurut Suparmoko (2011:65) Pengeluaran pemerintah dapat dinilai dari berbagai segi sehingga dapat dibedakan menjadi empat klasifikasi sebagai berikut:

- a. Pengeluaran pemerintah merupakan investasi untuk menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi di masa yang akan datang.
- b. Pengeluaran pemerintah langsung memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.
- c. Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran yang akan datang.
- d. Pengeluaran pemerintah merupakan sarana penyedia kesempatan kerja lebih banyak dan penyebaran daya beli yang lebih luas.

9. Pengertian Belanja Daerah

Menurut Permendagri No 21 Tahun 2011 tentang perubahan kedua atas Permendagri No

13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah diungkapkan pengertian belanja daerah yaitu belanja kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. belanja menurut kelompok belanja terdiri dari belanja tidak langsung, merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Dan belanja langsung, merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Dalam belanja langsung dikelompokkan menurut jenis belanja terdiri dan ; belanja pegawai, belanja barang dan jasa ; dan belanja modal.

Sedangkan menurut Sembiring, (2010:54) belanja daerah adalah semua kewajiban pemda (pemerintah daerah) yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih (ekuitas dana) dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Makna pengeluaran belanja berbeda dengan pengeluaran pembiayaan. Pemerintah daerah tidak akan mendapatkan pembayaran kembali atas pengeluaran belanja yang telah terjadi, baik pada tahun anggaran berjalan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Sedangkan pengeluaran pembiayaan merupakan pengeluaran yang akan diterima kembali pembayarannya pada tahun anggaran berjalan atau pada tahun anggaran.

10. Penelitian Sebelumnya

Adventinus, dkk (2013) melakukan penelitian berjudul *Analisis Flypaper Effect* Pada Pemerintah Daerah Di Provinsi Sulawesi Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa fenomena *flypaper effect* terjadi diakibatkan oleh: 1) Tingkat kemandirian suatu daerah tidak hanya dilihat dari kemampuan suatu daerah dalam menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun, secara logis fenomena ini menyatakan bahwa pemerintah daerah masih memiliki ketergantungan terhadap pemerintah pusat melalui dana transferya yakni Dana Alokasi Umum (DAU). 2) Peranan Dana Alokasi Umum (DAU) yang telah dialokasikan (*plot*) untuk belanja operasional berupa gaji/ belanja pegawai. Menyebabkan pos belanja modal hanya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). 3) Adanya sifat oportunistik dari legislatif dan eksekutif dalam pengambilan keputusan mengenai penggunaan dana bahkan sejak perencanaan anggaran menyebabkan pemborosan yang tidak semestinya.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah kualitatif. Penelitian kualitatif yaitu penelitian melalui analisis deskriptif dalam memperoleh dan menafsirkan data yang telah diperoleh dari informan yang dilakukan dengan tujuan utama untuk membuat gambaran tentang suatu keadaan secara objektif, Arikunto (2010:42). Pada penelitian ini peneliti ingin menjelaskan *flypaper effect* pada pemerintah daerah di Kabupaten Bireuen.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Perkembangan Belanja Daerah Kabupaten Bireuen

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja pemerintah Kabupaten Bireuen terus meningkat searah dengan meningkatnya penerimaan. Adapun data belanja daerah Kabupaten Bireuen dapat dilihat di bawah ini.

Tabel 1. Realisasi Belanja Daerah Kabupaten Bireuen Tahun 2011 – 2015

Tahun	Realisasi (Rupiah)	Perkembangan (%)
2011	744.436.658.094,00	-
2012	847.290.219.042,00	13,81
2013	1.094.817.560.383,00	29,21
2014	1.339.100.488.964,28	22,31
2015	1.429.730.868.690,00	6,76

Sumber: DPKKD Kabupaten Bireuen, 2016.

Berdasarkan pada Tabel di atas, dapat dilihat bahwa realisasi belanja daerah Kabupaten Bireuen dari periode 2011-2015 terus mengalami peningkatan. Ini berarti pemerintah Kabupaten Bireuen memiliki kegiatan pembangunan dan perekonomian di daerah yang selalu meningkat tiap tahunnya.

2. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bireuen

Pendapatan Asli Daerah adalah sumber penerimaan daerah yang berasal dari sumber-sumber dalam daerah sendiri, yang dipungut berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

Hal tersebut menuntut daerah untuk meningkatkan kemampuan dalam menggali dan mengelola sumber-sumber penerimaan daerah khususnya yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mutlak harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah agar mampu untuk membiayai kebutuhannya sendiri, sehingga ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat semakin berkurang dan pada akhirnya daerah dapat mandiri. Berikut realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bireuen periode 2011 hingga 2015.

Tabel 2. Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bireuen Periode 2011 – 2015

Tahun	Realisasi Pendapatan Asli Daerah (Rp)	Perkembangan (%)
2011	60.535.081.153,00	-
2012	73.276.843.890,00	21,05
2013	115.622.741.557,00	57,79
2014	172.302.227.982,58	49,02
2015	173.972.782.734,16	0,97

Sumber: DPKKD Kabupaten Bireuen, 2016.

Berdasarkan tabel di atas, dapat dijelaskan bahwa perkembangan realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bireuen dari tahun 2011-2015 mengalami peningkatan. Hal ini dikarenakan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari

hasil pajak, retribusi daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah mengalami peningkatan jumlah penerimaannya.

3. Perkembangan Realisasi Dana Perimbangan Kabupaten Bireuen

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan merupakan hasil kebijakan Pemerintah Pusat di bidang desentralisasi fiskal demi keseimbangan fiskal antara pusat dan daerah, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan

antar pemerintah daerah. pengembangan ekonomi lokal. Namun selama ini sumber dana pembangunan daerah di Indonesia mencerminkan ketergantungan terhadap sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat. Ketidakseimbangan fiskal (*fiscal imbalance*) yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah selama ini telah menyebabkan ketergantungan keuangan pemerintah daerah kepada bantuan dari pemerintah pusat yang mencapai lebih dari 70 persen. Untuk mengetahui rincian dana perimbangan Kabupaten Bireuen, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3. Rincian Realisasi Dana Perimbangan Kabupaten Bireuen Tahun 2011 – 2015 (Dalam Rupiah)

Tahun	Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (Rp)	Dana Alokasi Umum (Rp)	Dana Alokasi Khusus (Rp)	Total Realisasi Dana Perimbangan (Rp)
2011	46.752.004.782	479.211.510.402	45.554.000.000	571.517.515.184
2012	45.356.689.652	612.599.162.000	51.102.390.000	709.058.241.652
2013	43.171.658.109	699.060.589.000	59.183.470.000	801.415.717.109
2014	34.792.301.086	770.780.301.000	61.083.950.000	866.656.552.086
2015	26.200.824.745	780.023.926.000	178.671.764.950	984.896.515.695

Sumber: DPKKD Kabupaten Bireuen, 2016

Berdasarkan tabel di atas, dapat dijelaskan bahwa perkembangan realisasi dana perimbangan Kabupaten Bireuen selama periode 2011 – 2015 mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hal ini dikarenakan meningkatnya penerimaan yang bersumber dari dana alokasi umum dan dana alokasi khusus setiap tahunnya. Ini berarti biaya kebutuhan-kebutuhan daerah dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan APBD dan untuk pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin meningkat.

4. Analisis *Flypaper Effect* Pada Pemerintah Daerah Di Kabupaten Bireuen

Fenomena *flypaper effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan Dana Alokasi Umum (DAU) untuk kepentingan belanja daerah daripada menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri.

Pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dan diperhitungkan dalam APBD. Tujuan transfer adalah mengurangi (kalau tidak mungkin menghilangkan) kesenjangan fiskal antar pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri. Penerimaan Kabupaten Bireuen terus meningkat seiring dengan meningkatnya dana transfer dari pemerintah pusat. Peningkatan penerimaan terbesar bersumber dari dana alokasi umum (DAU). Berikut realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Kabupaten Bireuen periode 2011 - 2015.

Tabel 4. Realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Kabupaten Bireuen Periode 2011 – 2015

Tahun	Realisasi Pendapatan Asli Daerah (Rp)	Perkembangan (%)	Realisasi Dana Alokasi Umum (Rp)	Perkembangan (%)
2011	60.535.081.153,00	-	480.010.000.000,00	-
2012	73.276.843.890,00	21,05	612.599.162.000,00	27,83
2013	115.622.741.557,00	57,79	699.060.590.000,00	14,11
2014	172.302.227.982,58	49,02	770.780.301.000,00	10,26
2015	173.972.782.734,16	0,97	780.023.926.000,00	1,2

Sumber: DPKKD Kabupaten Bireuen, 2016

Berdasarkan tabel 4 di atas, dapat dijelaskan bahwa realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, begitu juga dengan pendapatan asli daerah yang terus menerus mengalami peningkatan. Realisasi PAD lebih kecil dibandingkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang selalu mengalami peningkatan. Kemampuan PAD membiayai belanja daerah belum cukup. Ini berarti PAD belum dapat diandalkan untuk membiayai program dalam APBD yang terus meningkat seiring tuntutan kebutuhan dan cakupan layanan publik yang harus semakin baik. Sehingga pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai belanja utamanya sehari-hari, yang akhirnya terjadi *flypaper effect* di Kabupaten Bireuen.

B. Pembahasan

Flypaper effect yang terjadi pada pemerintah daerah di Kabupaten Bireuen mengindikasikan adanya suatu pemborosan dimana belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja operasional dari pada belanja modal. Dalam pemahaman bahwa dengan meningkatkan belanja modal ada pula peningkatan terhadap pendapatan asli daerah. Namun yang terjadi adalah peningkatan pada Dana Alokasi Umum justru lebih mempengaruhi jumlah belanja daerah yang semakin tinggi pula.

Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sebagian pos pendapatan bagi suatu daerah yang dapat digunakan secara lebih leluasa bagi pemerintah daerah untuk digunakan pada belanja operasional maupun modal. Kecenderungan saat ini pemerintah daerah masih menggantungkan pendapatannya pada Dana Alokasi Umum untuk membiayai mayoritas belanja daerah tersebut.

Peran DAU sebagai sumber dana untuk belanja rutin/ operasional yang dialokasikan untuk gaji/ belanja pegawai. Dengan proporsisi

DAU yang besar menyebabkan dana transfer pemerintah tersebut terserap hanya untuk belanja operasional. Dengan kata lain, DAU belum memberikan kontribusi yang signifikan bagi belanja modal. Sedangkan untuk PAD sendiri, digunakan untuk belanja modal melalui konsep demokrasi – dari, oleh, dan untuk rakyat. Sehingga menghasilkan suatu pandangan sempit bahwa hanya PAD-lah yang berasal dari rakyat daerahnya dan dikembalikan untuk rakyat daerahnya. Padahal DAU berasal dari rakyat juga. Temuan ini mendukung pemikiran Choi, (2009) yang menyatakan bahwa, pengambil keputusan hanya berdasarkan pada satu pos tertentu tanpa mempertimbangkan pos-pos lain yang lebih bermanfaat. Dengan pandangan seperti itu, maka peran DAU adalah untuk belanja operasional sedangkan PAD untuk belanja modal sehingga *flypaper effect* terjadi. Pemerintah daerah telah menyiapkan atau dengan sengaja mengalokasikan suatu jumlah belanja yang besar untuk belanja operasional yang tidak memberikan kontribusi bagi pengembangan daerah sebagaimana dengan belanja modal. Dengan demikian ketika jumlah DAU meningkat maka belanja operasional pun ikut meningkat dan lebih meningkat lagi pada tahun berikutnya, itulah fenomena *flypaper effect*.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pada pemerintah daerah di Kabupaten Bireuen terjadi *flypaper effect*. Hal ini dapat dilihat dari realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) dari tahun 2011-2015 mengalami peningkatan, begitu juga dengan Pendapatan Asli Daerah yang terus menerus mengalami peningkatan. Realisasi PAD lebih kecil dibandingkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang selalu mengalami peningkatan. Kemampuan PAD membiayai belanja daerah belum cukup. Ini berarti PAD belum dapat

diandalkan untuk membiayai program dalam APBD yang terus meningkat seiring tuntutan kebutuhan dan cakupan layanan publik yang harus semakin baik. Sehingga pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai belanja utamanya sehari-hari, yang akhirnya terjadi *flypaper effect* di Kabupaten Bireuen.

DAFTAR PUSTAKA

- Adventinus, Kristanto, Lambut (2013). *Analisis Flypaper Effect Pada Pemerintah Daerah Di Provinsi Sulawesi Utara*. Jurnal riset akuntansi., Volume 4 No. 1 juni 2013.
- Arikunto, Suharsimi. (2010). *Manajemen Penelitian*. Jakarta: Penerbit PT. Rieneka Cipta.
- Dadari, Wulan dan Adi, Priyo. (2010). *Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah terhadap Transfer Pemerintah Pusat*. The 2nd National Conference UKWMS Surabaya, 6 September 2010.
- Halim, Abdul. (2011). *Akuntansi Sektor Publik-Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat.
- Kuncoro, Haryo. (2012). *Fenomena Flypaper Effect Pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten Di Indonesia*. Simposium Nasional Akuntansi 10. Makassar.
- Mardiasmo. (2012). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit ANDI. Yogyakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Permendagri No 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Prakosa, Bambang Kesit. (2011). *Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Prediksi Belanja Daerah (Studi Empirik di wilayah Provinsi Jawa Tengah dan DIY)*. JAAI Vol. 8 No. 2.
- Sidik, Machfud, B. (2012). *Dana Alokasi Umum – Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Sembiring. Ginanjar. (2010). *Pengaruh Pengeluaran Sektor Publik terhadap Kesejahteraan Masyarakat Jawa Timur*. Skripsi. Malang: Fakultas Ekonomi. Universitas Brawijaya. Malang.
- Sukirno, Sadono. (2011). *Makro Ekonomi Modern: Perkembangan Pemikiran dari Klasik hingga Keynesian Baru*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Suparmoko.(2011). *Pengantar Ekonomi Makro*. Yogyakarta: Penerbit UGM.
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah
- Widjaja, HAW. (2010). *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*. Jakarta. Rajawali Press.