

APBD dan FLYPAPER EFFECT



Oleh : Sri Rustiyaningsih, SE., M.Si., Ak.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dokumen yang berisi rencana kegiatan pemerintah daerah dalam bentuk satuan moneter pada periode tertentu (1 tahun). APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.

Sumber pendapatan pemerintah daerah yang disajikan dalam anggaran pendapatan terdiri atas pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah. PAD terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain. Dana perimbangan yang ditransfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kota/kabupaten terdiri atas dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan bagian daerah dari dana bagi hasil yang terdiri atas pajak dan dari sumber daya alam.

Anggaran belanja merupakan alokasi sumber daya yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah. Anggaran belanja terdiri atas belanja tak langsung, dan belanja langsung. Belanja tak langsung terdiri atas belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja bantuan sosial, dan belanja tak terduga. Belanja langsung terdiri atas belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Jika dilihat dari APBD setiap pemerintah daerah, dana perimbangan merupakan pendapatan daerah yang mempunyai porsi besar terhadap total pendapatan dibanding PAD. Hal itu menandakan bahwa transfer dari pemerintah pusat masih menjadi sumber pendapatan yang mendukung pembiayaan pengeluaran pemerintah daerah.

Transfer pemerintah pusat berupa dana alokasi umum (DAU) diberikan dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan antardaerah dan untuk mendanai kebutuhan

daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU merupakan sarana untuk mengatasi ketimpangan fiskal antardaerah karena kemampuan dan sumber daya setiap daerah berbeda. Pemberian DAU lebih diprioritaskan pada daerah yang kapasitas fiskalnya rendah. Ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah yang kapasitas fiskalnya tinggi akan mendapat bagian transfer yang lebih kecil daripada pemerintah daerah yang kapasitas fiskalnya rendah.

Penelitian yang dilakukan baik di luar negeri maupun di Indonesia menunjukkan bahwa DAU merupakan sumber penerimaan daerah yang cukup tinggi selain PAD. Ini menandakan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam membiayai pengeluaran daerah.

Dari beberapa hasil penelitian yang dilakukan di luar negeri dan juga di Indonesia diperoleh bukti empiris bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah lebih tinggi dari pada pengaruh terhadap PAD. Hal ini berarti apabila terjadi kenaikan pada penerimaan DAU akan berpengaruh terhadap naiknya alokasi belanja pemerintah daerah dan kenaikan tersebut lebih besar jika dibanding dengan dampak kenaikan PAD terhadap kenaikan belanja. Hal itu menandakan bahwa telah terjadi *Flypaper Effect* dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD.

Flypaper effect merupakan perbedaan respon belanja daerah atas sumber pendapatan daerah. Terjadi *flypaper effect* apabila pemerintah daerah merespon lebih besar dalam pengalokasian belanja daerah bila penerimaan dana perimbangan meningkat dibanding dengan peningkatan pengeluaran daerah jika terjadi peningkatan pendapatan asli daerah.

Terjadinya *flypaper effect* tidak hanya ditemukan pada pemerintah daerah yang PAD-nya rendah tetapi juga pada pemerintah daerah yang PAD-nya tinggi, seperti yang ditemukan pada penelitian pada kota/kabupaten di Sumatera. Demikian juga *flypaper effect* terjadi pada kota/kabupaten yang agraris dan non agraris.

Jika tujuan pemerintah pusat memberikan transfer, khususnya DAU semestinya DAU dapat mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD terutama melalui peningkatan upaya pajak sebagai suatu usaha untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, sehingga akan mengurangi ketergantungan daerah terhadap pusat. Tetapi bukti empiris beberapa penelitian baik di luar negeri maupun di Indonesia menunjukkan bahwa terjadi *flypaper effect* dalam APBD.

Proses penyusunan anggaran (APBD) melibatkan satuan kerja, tim anggaran, dan legislatif. Dalam pembahasan usulan APBD antara eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* sebelum APBD disahkan menjadi peraturan daerah. Ada hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, dengan eksekutif adalah agen dan legislatif sebagai prinsipal.

Dalam teori keagenan dijelaskan bahwa pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumber daya dalam anggaran. Eksekutif sebagai pengusul anggaran dan sekaligus sebagai pelaksana anggaran berupaya memaksimalkan jumlah anggaran, sedangkan legislatif yang dipilih oleh rakyat memanfaatkan anggaran sebagai alat pengawasan. Legislatif dapat mengubah jumlah anggaran dan mengubah distribusi belanja/pengeluaran.

Flypaper effect yang terjadi dalam penyusunan APBD dapat dieliminasi oleh perilaku eksekutif dan legislatif dalam memutuskan persetujuan anggaran. Daerah juga didorong untuk terus meningkatkan PAD, sehingga mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa telah terjadi *flypaper effect* dalam penyusunan anggaran di Indonesia dan juga di negara lain. *Flypaper effect* yang terjadi dapat menggambarkan bahwa pemerintah daerah masih sangat tergantung pemerintah pusat dalam pembiayaan pengeluaran daerah. Agar daerah lebih mandiri maka harus meningkatkan PAD sehingga belanja daerah banyak didanai dari PAD bukan dari DAU.

Catatan:

*Penulis adalah Dosen Program Studi Akuntansi Universitas Katolik Widya Mandala
Madiun*

