

Analisis *Flypaper Effect* terhadap Belanja dan Kinerja Keuangan Daerah di Kabupaten Jayapura

SANTI ELISABET SITUMORANG

Universitas Cenderawasih
Abepura, Kota Jayapura 99351
Email: ses_uncen@zohomail.com

ABSTRAK

Fenomena *flypaper* menjadi persoalan utama bagi setiap Pemerintah Daerah baik Provinsi, Kabupaten dan Kota di Indonesia termasuk Kabupaten Jayapura. Alasannya persentase kecilnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Jayapura akibat minimnya inovasi terhadap penggunaan anggaran di wilayah tersebut. Kontribusi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Jayapura sekitar 13,68 persen yang mana sisanya sekitar 86,32 persen ditopang oleh Dana Transfer yang berasal dari Pemerintahan Pusat/Provinsi Papua. Asumsi *flypaper* yang terjadi di Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura disebabkan dua kondisi, khususnya ketika hasil eksperimen menggambarkan nilai koefisien Dana Transfer yang mengalami ketimpangan dilihat dari tingginya biaya yang dikeluarkan yang berbanding terbalik dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jayapura. Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan kondisi eksisting terjadinya *flypaper* dan efek yang ditimbulkan serta inovasi dalam mengatasi *flypaper effect*. Metode penelitian dalam paper ini adalah kualitatif dengan analisis deskriptif. Hasil dari penelitian ini menjelaskan situasi *Flypaper Effect* di Kabupaten Jayapura, Tantangan Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Jayapura dan Inovasi dalam meningkatkan PAD melalui BUMD, Perusda, sektor ekonomi lainnya.

Kata kunci: fenomena *flypaper*, otonomi daerah, anggaran daerah, pendapatan asli daerah

ABSTRACT

The flypaper phenomenon is a major problem for every local government, both provincial, district, and city in Indonesia, including Jayapura Regency. The reason is that the small percentage contribution of Regional Original Revenue (PAD) to the Regional Expenditure Budget (APBD) of Jayapura Regency has an impact on the lack of innovation in the use of the budget in the region. The contribution from Regional Original Revenue (PAD) in Jayapura Regency is only around 13.68 percent, of which the remaining 86.32 percent is supported by the State Revenue Expenditure Budget (APBN) which comes from the central government. The assumption about the occurrence of flypaper that occurred in the Regional Government of Jayapura Regency occurred due to two conditions, especially when the experimental results described the coefficient value of the General Allocation Fund (DAU) which experienced inequality seen from the high costs incurred which were inversely proportional to the Regional Original Income (PAD) of Jayapura Regency itself. The purpose of this study is to explain the existing conditions for the occurrence of flypaper and the resulting effects as well as innovations in overcoming the flypaper effect. The research method in this paper is qualitative with descriptive analysis. The results of this study explain the Flypaper Effect situation in Jayapura Regency, the Challenges of Increasing Regional Original Income in Jayapura Regency, and Innovation in increasing PAD through BUMD

Keywords: *flypaper phenomenon, regional autonomy, regional budget, original local government revenue*

PENDAHULUAN

Salah satu semangat Reformasi 1998 adalah memperkuat daerah sebagai basis pembangunan nasional. Pemerintahan yang sebelumnya sentralistik di masa Orde Baru kemudian didesentralisasikan melalui jalan otonomi daerah, dengan implikasi daerah memiliki hak otonom mengatur dan mengurus dirinya sendiri sesuai peraturan perundang-undangan. Langkah awal yang ditempuh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah mensahkan dan memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar hukum pelaksanaan segala urusan di daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pada perjalanannya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melakukan 4 kali (tahun :1999, 2000, 2001, dan 2002) amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Dimana pada Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B mengatur implisit landasan tentang Pemerintahan Daerah yang secara otomatis semua produk undang-undang dilihat kembali dan direvisi dengan menyesuaikan amandemen UUD 1945 sebagai undang-undang tertinggi di Indonesia.

Salah satu yang diperbaharui dan mendapat penyesuaian adalah regulasi terkait pemerintahan daerah yang disahkan tahun 1999. Dari situ lahirlah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengikuti asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sesuai dengan amanat konstitusi UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pada perjalanan selama satu dekade, terdapat tuntutan yang penting dari rakyat dalam kaitan partisipasi yang lebih besar dalam upaya ikut serta dalam tata kelola Pemerintah di daerah (Bloochligeran & Egert, 2013). Masyarakat di daerah menginginkan mendapatkan porsi yang lebih dalam agenda pembangunan dan kesejahteraan (Anwar dkk, 1992). Pada tahun 2014, setelah 10 tahun diimplementasikan undang-undang otonomi daerah lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tersebut dalam beberapa pasal disebutkan bahwa 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 (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Selain terkait mengenai dana perimbangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan.

Kinerja keuangan daerah adalah pencapaian semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang dapat dijadikan kekayaan daerah dalam periode tertentu. Salah satu alat ukur yang digunakan menganalisa kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah melalui analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Beberapa rasio yang digunakan untuk mengukur akuntabilitas Pemerintah Daerah antara lain rasio kemandirian keuangan daerah, rasio efektifitas terhadap PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian, dan rasio pertumbuhan (analisis shift). Hasil analisis rasio keuangan daerah dapat menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah, mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, mengukur kontribusi sumber pendapatan daerah, serta pertumbuhan terhadap perolehan pendapatan dan pengeluaran selama periode tertentu (Widodo, 2009).

Persoalan yang terjadi adalah terdapat fenomena *flypaper effect* di daerah tersebut. Dimana fenomena *flypaper effect* secara sederhana menjelaskan terkait terdapatnya perbedaan dalam pola pengeluaran yang tergantung dari sumber pendapatan, yaitu sumber pendapatan yang berasal dari usaha sendiri (PAD) dengan pendapatan yang diberikan pihak lain seperti transfer (Maimunah, 2006), sehingga tercipta sebuah kondisi dalam Pemerintah Daerah merespon belanja dengan lebih banyak menggunakan dana perimbangan daripada pendapatan asli daerah (Rokhaniyah & Rudi, 2011).

Situasi *flypaper effect* ini pula yang terjadi dalam Pemerintahan di Kabupaten Jayapura Provinsi Papua. Adapun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Jayapura pada Tahun 2020 dan Tahun 2021 sebesar Rp. 1,24 Triliun dengan sumber penerimaan utama yang berasal dari Pendapatan Asli daerah (PAD) adalah Rp. 160, 08 miliar (12,87%). Total Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang mencapai 1,066 Triliun (85,75%) yang terdiri dari Dana Perimbangan dan Pendapatan Bagi Hasil serta berasal dari Dana Otonomi Khusus yang jumlahnya 121,65 Miliar (8,73%). Sedangkan Tahun 2022 yaitu sebesar Rp. 1,39 Triliun dengan sumber penerimaan utama yang berasal dari Pendapatan Asli daerah (PAD) adalah Rp. 190, 68 miliar (13,68%). Total Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang mencapai 1,167 Triliun (83,71%) yang terdiri dari Dana Perimbangan dan Pendapatan Bagi Hasil serta berasal dari Dana Otonomi Khusus yang jumlahnya 121, 65 Miliar (8,73%).

Artinya hanya sekitar 13,68 persen APBD Kabupaten Jayapura ini berasal dari daerah yang mana sisanya sekitar 86,32 persen ditopang oleh dana transfer yang berasal dari Pemerintahan Pusat. Asumsi terhadap terjadinya *flypaper* yang terjadi di Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura terjadi karena dua kondisi, khususnya ketika hasil eksperimen menggambarkan nilai koefisien Dana Alokasi Umum (DAU) yang mengalami ketimpangan dilihat dari tingginya biaya yang dikeluarkan yang berbading terbalik dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jayapura itu sendiri.

Selain itu keterbatasan pada kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Jayapura secara otomatis akan menyebabkan ketidakseimbangan keuangan ketika ada perubahan moneter secara nasional (Irawan, 2020). Ketika terjadi inflasi atau bencana nasional yang membutuhkan banyak biaya di pusat yang berdampak pada gelontoran DAU yang dikirimkan pemerintah daerah. Sebaliknya ketidakmampuan daerah melakukan inovasi dalam upaya menambah pendapatan asli daerah mengakibatkan daerah tersebut mengalami masalah. Situasi ini berpotensi terjadi di Kabupaten Jayapura karena kontribusi PAD ke APBD sangatlah kecil (Adisasmita, 2016).

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Maimunah (2006) dan Kesumadewi (2007) yang menjelaskan bahwa baik PAD maupun Dana Alokasi Umum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah. Demikian pula, Legrenzi dan Milas (2001) yang menggunakan sampel dari kajian dari tingkat daerah di Eropa memberikan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang, transfer dari pemerintah pusat ke daerah akan mempengaruhi pengeluaran daerah. Variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek akan disesuaikan dengan transfer yang diterima. Akibatnya kemungkinan akan menghasilkan respon non-linear dan asimetris.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Afrizawati (2010) menyimpulkan bahwa pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah lebih tinggi dibandingkan dengan pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah. Temuan tersebut menunjukkan bahwa perilaku pemerintah daerah cenderung memanipulasi belanja daerah setinggi-tingginya tanpa ada upaya untuk memberdayakan PAD dengan harapan dapat meminimalisir

belanja daerah. Sukri dan Halim (2004) meneliti apakah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah di kabupaten dan kota di provinsi Jawa dan Bali.

Analisis terkait fenomena flypaper effect di Kabupaten Jayapura secara otomatis kedepan berimplikasi pada pemberdayaan PAD tidak akan tergalil secara optimal karena dana alokasi umum yang diterima oleh pemerintah daerah Kabupaten Jayapura jauh melebihi kemampuan pemerintah tersebut mendapatkan anggaran di daerah. Dampaknya pemerintah daerah cenderung lebih terlibat dengan belanja daerah daripada berupaya memaksimalkan pendapatan asli daerahnya. Padahal, pemerintah daerah harus mampu menggali seluruh potensi sumber daya yang dimiliki, yang terkait dengan peningkatan pendapatan asli daerah. Hampir tidak mungkin mengandalkan transfer dari pemerintah pusat.

Situasi yang terjadi di Kabupaten Jayapura memberikan indikasi bahwa belanja daerah belum dikelola secara efektif karena belum berhasil mengatasi permasalahan kesenjangan daerah. Ketidakefektifan tersebut disebabkan banyaknya belanja daerah yang tidak sedikit digunakan untuk belanja yang layak. Situasi ini dilihat pada kebijakan daerah di Kabupaten Jayapura yang terlalu banyak dibelanjakan untuk belanja pegawai dan juga perjalanan dinas pegawai negeri yang tidak efektif. Selain itu pengeluaran ini menjadi beban bagi pemerintah daerah Kabupaten Jayapura. Sebaliknya pengeluaran yang tergolong pengeluaran publik seharusnya digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan pada gilirannya mengurangi ketimpangan pendapatan.

Otonomi Khusus dalam kerangka desentralisasi sejatinya membawa konsekuensi dimana transfer pemerintah pusat sangat dominan kepada pemerintah daerah; pada akhirnya dana yang dikelola pemerintah daerah Kabupaten Jayapura semakin kecil. Akibatnya, kondisi ini membuat pemerintah pusat memiliki keterbatasan dana dan kewenangan untuk merancang kebijakan pemerataan yang menjadi tujuan kebijakan desentralisasi yang berdampak pada berkurangnya disparitas pendapatan antar daerah antara Kabupaten Jayapura dengan Kabupaten lainnya di Indonesia. Penelitian ini hendak mengkaji bagaimana situasi objektif fenomena flypaper di Kabupaten Jayapura serta menjelaskan langkah dalam mengatasi situasi ketimpangan anggaran melalui inovasi di daerah.

METODE PENELITIAN

Metode penulisan jurnal ini secara umum adalah penelitian kualitatif dengan analisis deskriptif yang mana peneliti merumuskan, menelaah dan menemukan solusi atas persoalan yang dimaksud dari permasalahan penelitian. Menurut pendapat ahli kualitatif yaitu Creswell (2016) menjelaskan peneliti dapat memusatkan fenomena yang terjadi pada persoalan maupun fenomena yang menjadi kebaruan atas penelitian yang sedang dilaksanakan, kemudian secara bertahap mengeksplorasi fakta yang telah dikonfirmasi sebagai sebuah hasil yang valid. Metode Ini akan membantu peneliti untuk memahami realitas yang terjadi di lapangan. Pengumpulan terkait data riset ini dilaksanakan dengan melakukan pemeriksaan semua data sebagai data primer terkait Analisis *Flypaper Effect* Terhadap Belanja dan Kinerja Keuangan Daerah di Kabupaten Jayapura. Kemudian data sekunder penelitian ini diperoleh oleh penelitian dari buku, dokumen serta berita di internet. Penulis kemudian mengalisis fenomena kasus secara induktif mengenai bagaimana Analisis *Flypaper Effect* Terhadap Belanja dan Kinerja Keuangan Daerah di Kabupaten Jayapura.

KONDISI *FLYPAPER EFFECT* DI KABUPATEN JAYAPURA

Salah satu tujuan utama dari otonomi khusus dalam kerangka desentralisasi adalah melakukan perbaikan yang cepat dalam pelayanan publik. Hal ini juga menjadi bagian penting dalam pemerintah daerah di Kabupaten Jayapura, sehingga diperlukan anggaran

belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam meningkatkan aset tetap suatu daerah. Caranya dengan memberikan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur daerahnya masing-masing.

Pemerintah daerah Kabupaten Jayapura sejatinya dapat mengelola potensi yang dimilikinya, dan memiliki kewenangan untuk menggunakan sumber dayanya guna meningkatkan kinerja keuangannya secara optimal, sehingga dapat mencapai kemandiriannya demi meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Implementasi kebijakan otonomi daerah didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Kebijakan ini bertujuan untuk menyeimbangkan antara keuangan pusat dan daerah agar menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pembiayaan pemerintahan di Indonesia (Abdullah, 2000). Termasuk pula pembagian keuangan antara pusat dan daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan, dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kepentingan daerah, serta sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan, serta tata cara pelaksanaannya, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan dalam pemerintahan Kabupaten Jayapura.

Pada upaya merespon perbedaan perimbangan keuangan masing-masing pemerintah daerah, khususnya yang berkaitan dengan dana transfer dan pendapatannya sendiri. Pendapatan daerah yang bersumber dari transfer akan memberikan stimulus belanja yang dampaknya akan berbeda dengan stimulus yang bersumber dari pendapatan daerah. Flypaper effect terjadi jika belanja daerah lebih besar dibiayai dari transfer dibandingkan dari pendapatan itu sendiri

Tanpa campur tangan pemerintah pusat, pengelolaan APBD di Kabupaten Jayapura tidak akan bisa berjalan mengingat hanya sekitar 13,68 persen APBD Kabupaten Jayapura ini berasal dari pendapatan asli daerah sementara besaran kontribusi pusat sekitar 86,32 persen ditopang oleh APBN. Pembangunan ekonomi di Kabupaten Jayapura secara optimal tetap dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, Implementasi kebijakan ini akan menyebabkan terjadinya pengeluaran semakin besar akibat peningkatan pengeluaran dan aktivitas.

Secara umum Rasio kemandirian keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura menjadi perhatian dalam mengukur kondisi flypaper. Adapun rasio kemandirian keuangan daerah merupakan rasio yang menunjukkan sejauhmana kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri penyelenggaraan kegiatan dan urusan dalam Pemerintahannya. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dapat diketahui dengan Besaran dalam tingkat/rasio kemandirian dalam keuangan di suatu Pemerintahan Daerah berpengaruh pada bagaimana pola hubungan yang dilakukan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan dan pengelolaan keuangan. Berikut adalah tabel tentang rasio kemandirian dengan pola hubungan keuangan Pemerintah:

Tabel. Rasio Kemandirian dan Pola Hubungan Keuangan Pemerintah

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian	Pola Hubungan
Rendah sekali	0-25%	Instruktif
Rendah	>25-50%	Konsultatif
Sedang	>50-75%	Partisipatif
Tinggi	>75-100%	Delegatif

Sumber: Halim (2007)

Melalui kemandirian Kabupaten Jayapura yang hanya 13,68 persen APBD Kabupaten masuk dalam kategori rendah sekali dengan pola hubungan instruktif. Pola hubungan instruktif dimaksudkan peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian

pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial). Maka daripada itu pemerintah daerah Kabupaten Jayapura sangat perlu menerapkan teori dorongan besar untuk mempercepat industrialisasi dengan membuat rencana dan program aksi dalam bentuk inovasi. Alasan lain Pemerintah membantu daerah dengan memberikan transfer bersyarat dan tidak bersyarat, sehingga masalah transfer dapat dijelaskan dengan menggunakan pendekatan yang lebih efektif. *Flypaper effect* di Kabupaten Jayapura dapat terjadi karena transfer dari pemerintah pusat akan meningkatkan konsumsi barang publik dan tidak berdampak pada substitusi pajak daerah.

Namun dalam praktiknya terdapat perbedaan hasil antara satu daerah dengan daerah lainnya. Kesemuanya kemampuan sumber daya manusia dan sumber daya alam tidak dapat dipisahkan. Pemerintah pusat juga memberikan bantuan dana kepada daerah dalam mengimplementasikan kebijakan, namun mereka juga ingin mengetahui apakah *flypaper effect* dapat terjadi. Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan daerah dalam membiayai pengeluaran daerahnya. Untuk itu perlu diteliti faktor-faktor yang mempengaruhi belanja daerah dan apakah *flypaper effect* berdampak secara menyeluruh pada struktur APBD di Kabupaten Jayapura.

Adapun Belanja daerah, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum di Kabupaten Jayapura terdiri dari 19 distrik, 139 kampung dan 5 kelurahan memiliki trend yang fluktuatif untuk keseluruhan dana 1,39 Triliun. Dana alokasi umum dari pemerintah pusat menyumbang setidaknya Rp 1 Triliun pertahun. Dana alokasi umum memiliki nilai rata-rata yang lebih tinggi dari pendapatan asli daerah, tetapi dalam hal pertumbuhan ekonomi pada tahun 2022 yang lalu mencapai 5,06 %. Semua itu tidak lepas dari dana transfer Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah.

TANTANGAN MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN JAYAPURA

Pendapatan Asli Daerah (PAD) di seluruh wilayah kabupaten/kota di Indonesia termasuk di Kabupaten Jayapura adalah salah satu faktor yang penting dalam pelaksanaan roda pemerintahan suatu daerah yang berdasar pada prinsip otonomi daerah yang bertanggungjawab dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kontribusi pendapatan asli daerah dalam keuangan daerah di Kabupaten Jayapura jelas menjadi sebuah indikator penting dalam suksesnya pelaksanaan.

Alasannya Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Jayapura merupakan salah satu penentu derajat kemandirian daerah Jayapura itu sendiri. Karena Semakin besar penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah maka semakin rendah tingkat ketergantungan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari dalam daerah itu sendiri. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 18 dijelaskan bahwa, "Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu modal keberhasilan dalam mencapai tujuan pembangunan daerah. Hal ini karena PAD menentukan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, yaitu melaksanakan pelayanan publik (*public service function*), dan melaksanakan pembangunan (*development function*).

Dalam mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diberikan kewenangan antara

lain untuk menetapkan pajak dan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, diskresi untuk menetapkan tarif yang sesuai dengan kemampuannya dan sumber lain yang sah. Namun, dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah harus memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, melibatkan peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah.

Sumber utama Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Jayapura pada tahun 2022 adalah berasal dari pajak, retribusi, penjualan aset dan deposito bank. Akan tetapi sumber PAD ini sifatnya rutin sehingga tidak terlalu banyak berkontribusi pada besaran pendapatan daerah dalam struktur APBD Kabupaten Jayapura. Sebagai daerah otonom, sebenarnya Kabupaten Jayapura memiliki kewenangan untuk mengatur urusan tertentu akan tetapi banyak persoalan yang belum bisa diselesaikan dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Misalnya sulitnya pemerintah daerah melakukan pembebasan lahan untuk wilayah pariwisata yang sebenarnya bisa meningkatkan pendapatan melalui retribusi dan pajak. Proses pengambilan keputusan terkait PAD sifatnya sangat politis melibatkan berbagai elemen yang menjadi tantangan daerah yang berdampak pada *flypaper effect* di Kabupaten Jayapura masih terjadi.

INOVASI DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MELALUI BADAN USAHA MILIK DAERAH

Pemerintah Kabupaten Jayapura penting melakukan sebuah inovasi dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tujuannya agar kontribusi daerah dalam struktur APBD tidak timpang seperti tahun-tahun sebelumnya. Inovasi ini bersifat kolaborasi yang melibatkan berbagai elemen *stakeholders* (pemangku kepentingan) yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, DPRD Kabupaten, Lembaga Sosial Masyarakat, Badan Pertanahan Nasional, masyarakat adat hingga akademisi dari universitas.

Pada tujuan meningkatkan PAD Kabupaten Jayapura inovasi dan kerja kreatif di setiap Perangkat Daerah pemungut pajak dan penghasil PAD menjadi bagian yang sangat penting untuk dilakukan dalam memberikan sosialisasi terkait kesadaran wajib pajak dan retribusi daerah dari sumber-sumber baru berupa pajak penghasilan dari usaha-usaha baru serta mengarahkan ke sektor ekonomi lainnya. Selain itu peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Perusda dan sektor ekonomi lainnya di Kabupaten Jayapura. Seperti yang diketahui realisasi pendapatan daerah Kabupaten Jayapura dari penyertaan modal di BUMD seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), penyertaan modal di Bank Papua dan Perusahaan Daerah Baniyau belum bisa berkontribusi terhadap peningkatan PAD di Kabupaten Jayapura.

Adapun kontribusi PDAM terhadap PAD hanya Rp.542 juta dan kontribusi dari penyertaan dari Bank Papua hanya Rp. 3,62 Miliar pertahun. Khusus untuk Perusahaan Daerah Baniyau sudah dilakukan penyertaan modal yang sudah disepakati antara pemerintah daerah Kabupaten Jayapura dan DPRD Kabupaten Jayapura pada tahun 2021 yang tetapi belum mampu memberikan kontribusi terhadap APBD Kabupaten Jayapura.

Penting bagi setiap badan usaha yang menjadi milik Pemerintah Kabupaten Jayapura melakukan sebuah inovasi atau membuka BUMD yang baru. Misalnya terkait BUMD yang khusus mengurus masalah potensi perikanan atau BUMD terkait Pariwisata ditengah potensi yang ada di Kabupaten Jayapura yang sangat bagus. Tujuan pendirian dan inovasi yang dilakukan perusahaan daerah di Kabupaten Jayapura yang untuk pengembangan dan pengembangan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis dalam mendukung pelaksanaan otonomi. (Sukri & Halim, 2004) Oleh karena itu pengelolaan BUMD di Kabupaten Jayapura perlu dioptimalkan agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam

menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah (Muryanto, 2017). Laba dari BUMD di Kabupaten Jayapura diharapkan memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah. Otonomi daerah memiliki konsekuensi yang signifikan terhadap peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam menopang Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Adapun kegiatan ekonomi daerah dan kegiatan yang bersumber dari BUMD sudah berjalan jauh sebelum UU tentang otonomi daerah disahkan. Untuk mencapai tujuan BUMD sebagai salah satu sarana PAD, maka diperlukan optimalisasi BUMD dengan meningkatkan profesionalisme dalam pengelolaannya. sumber daya manusia serta sarana dan prasarana yang memadai sehingga memiliki posisi yang setara dengan kekuatan sektor ekonomi lainnya.

SIMPULAN

Persoalan *flypaper effect* yang terjadi di Kabupaten Jayapura menjadi hal yang harus disikapi oleh setiap pemangku kepentingan dalam pemerintah daerah. Alasannya tujuan utama dari desentralisasi dalam otonomi daerah adalah kemandirian daerah dalam menjalankan pemerintahannya khususnya dibidang ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Fenomena *flypaper effect* yang terjadi di Kabupaten Jayapura dengan rendahnya kontribusi PAD yang hanya 13,68 persen terhadap APBD Kabupaten Jayapura menjadi persoalan dalam mencapai kemandirian. Melalui kemandirian Kabupaten Jayapura yang hanya 13,68 persen APBD Kabupaten masuk dalam kategori rendah sekali dengan pola hubungan instuktif. Pola hubungan instruktif dimaksudkan peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial).

Maka daripada itu selain peningkatan pajak dan retribusi serta penyertaan modal di BUMD dan Perusahaan Daerah Kabupaten Jayapura penting bagi pemerintah Kabupaten Jayapura melakukan inovasi terhadap mengurus BUMD yang lama dan pendirian BUMD baru jika diperlukan. Mengingat peran BUMD dan Perusahaan Daerah dinilai sangat penting sebagai salah satu sumber PAD di Kabupaten Jayapura, tentunya BUMD dan Perusahaan Daerah dituntut untuk lebih profesional dan efisien dalam menjalankan usahanya. Kebijakan dan upaya ke arah tersebut telah dilakukan. Namun karena berbagai kendala, ternyata BUMD dan Perusahaan Daerah Kabupaten Jayapura secara umum belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Hal ini antara lain dapat dilihat dari peran dan kontribusi laba BUMD dan Perusahaan Daerah yang relatif kecil dalam penerimaan PAD daerah Kabupaten Jayapura.

Maka daripada itu peningkatkan kualitas pelayanan BUMD dan Perusahaan Daerah harus memberikan pelayanan kepada masyarakat secara serius. Pemerintah daerah Kabupaten Jayapura harus melakukan pengawasan dan evaluasi secara ketat terhadap BUMD dan Perusahaan Daerah karena sering terjadi korupsi, kolusi dan nepotisme. Masyarakat juga harus ikut serta dalam melakukan pengawasan terhadap BUMD dan Perusahaan Daerah dalam upaya meningkatkan PAD dalam kontribusi di APBD Kabupaten Jayapura. Tujuannya adalah untuk mengatasi fenomena flypaper dalam keuangan daerah di Jayapura.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrizawati. (2012). *Analisis Flypaper Effect pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan. Jurnal Ekonomi dan Informasi Akuntansi*. Vol. 2, No.1: 21- 30.
- Abdullah, R (2000). *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. PT Raja GrafindoPersada, Jakarta.

- Adisasmita, R. (2016). *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*. Graha Ilmu.
- Anwar dkk (1992). *Prospek Ekonomi Indonesia dan Sumber Pembiayaan Pembangunan*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Bloochliger, Hansjoorg and Balázs Egert. (2013). *Decentralisation and Economic Growth - Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment, OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, OECD Publishing, No. 15.
- Halim, Abdul. (2007). *Bunga Rampai: Manajemen Keuangan Daerah*. Edisi Pertama. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Irawan, A. (2020). *Optimalisasi Penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor Dengan Modernisasi Pajak Di Badan Pendapatan Daerah Jabar*. Jurnal Social and Humanities.
- Kesumadewi, D.A. & A. Rahman. (2007). *Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Indonesia*. JAAI. Vol 11 No. 1: 67–80.
- Maimunah, M. (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: 1- 27.
- Muryanto, Yudho Taruno. *Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD*. Solo: Setara Press, 2017.
- Rokhaniyah, S. & M. Rudi. (2011). *Analisis Flypaper Effect pada Belanja Pemerintah Kota dan Kabupaten di Indonesia tahun 2006-2008*. Fokus Ekonomi. Vol.10, No.2: 100-113.
- Sukri, A & A. Halim. (2004). *Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah Studi kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali*. Jurnal Ekonomi STEI. No.2/Th. XIII/25: 90- 109.