

Flypaper Effect Dana Transfer Ke Daerah terhadap Belanja Daerah Pasca Undang-Undang Hkpd 2022: Studi Panel Kabupaten/Kota di Provinsi Banten dan Jawa Barat

Muhtarom

Program Studi Perpajakan, Universitas Terbuka, Indonesia

muhtarom@ecampus.ut.ac.id

Kata Kunci:

Flypaper Effect, Dana Transfer, PAD, Belanja Daerah, UU HKPD, Desentralisasi Fiskal

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menguji fenomena flypaper effect pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Banten dan Jawa Barat pascaberlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Flypaper effect terjadi ketika respons belanja daerah terhadap dana transfer lebih besar dibandingkan respons terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Studi ini menggunakan data panel seimbang dari 34 kabupaten/kota di Provinsi Banten dan Jawa Barat selama periode 2020–2023 dengan total 136 observasi. Metode analisis yang digunakan adalah regresi data panel dengan pendekatan Fixed Effect Model (FEM) yang dipilih berdasarkan uji Hausman. Variabel independen terdiri dari PAD, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), sementara variabel dependen adalah total belanja daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa koefisien DAU ($\beta = 1,312$; $p < 0,01$) secara signifikan lebih besar dari koefisien PAD ($\beta = 0,847$; $p < 0,01$), yang mengkonfirmasi terjadinya flypaper effect. DAK dan DBH juga berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Temuan ini mengindikasikan bahwa meskipun UU HKPD telah memperkenalkan reformasi struktural melalui penguatan local taxing power, ketergantungan fiskal daerah terhadap transfer pusat di Banten dan Jawa Barat masih berlanjut. Implikasi kebijakan meliputi perlunya akselerasi implementasi pasal-pasal UU HKPD terkait OPSEN pajak daerah dan perbaikan kapasitas perencanaan belanja daerah.

Abstract

This study examines the flypaper effect phenomenon among regencies and municipalities in Banten and West Java Provinces following the enactment of Law Number 1 of 2022 on Central-Regional Fiscal Relations (UU HKPD). The flypaper effect occurs when regional expenditure is more responsive to intergovernmental transfers than to own-source revenue (PAD). Using a balanced panel dataset of 34 regencies/municipalities over the 2020–2023 period (136 observations), this study employs panel data regression with Fixed Effect Model (FEM) selected via the Hausman test. The independent variables include PAD, General Allocation Fund (DAU), Special Allocation Fund (DAK), and Revenue Sharing Fund (DBH), while total regional expenditure serves as the dependent variable. Results confirm the presence of the flypaper effect, as the DAU coefficient ($\beta = 1.312$; $p < 0.01$) significantly exceeds the PAD coefficient ($\beta = 0.847$; $p < 0.01$). DAK and DBH also positively and significantly affect regional expenditure. These findings suggest that despite UU HKPD's structural reforms aimed at strengthening local taxing power, fiscal dependency on central transfers in Banten and West Java persists. Policy implications include accelerating the implementation of OPSEN (regional tax surcharge) provisions and improving regional expenditure planning capacity.

Key Word:

Flypaper Effect, Intergovernmental Transfers, Own-Source Revenue, Regional Expenditure, UU HKPD, Fiscal Decentralization

Information Production:

© 2026 by the authors of this article. This work is licensed under an Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA) 

PENDAHULUAN

Desentralisasi fiskal yang diterapkan Indonesia sejak era reformasi telah menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam penyediaan layanan publik. Namun, persoalan mendasar yang hingga kini belum tuntas diselesaikan adalah tingginya ketergantungan fiskal daerah terhadap transfer pemerintah pusat. Fenomena ini dikenal dalam literatur keuangan publik sebagai flypaper effect, yakni kondisi di mana stimulus belanja daerah yang bersumber dari dana transfer jauh lebih besar dibandingkan stimulus dari pendapatan asli daerah (PAD) (Hines & Thaler, 1995). Terminologi ini seolah menggambarkan dana transfer yang 'menempel' pada belanja daerah layaknya lalat pada kertas perekat, susah lepas meski kondisi fiskal berubah.

Kerangka hukum desentralisasi fiskal Indonesia telah mengalami transformasi signifikan dengan

diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) yang menggantikan UU Nomor 33 Tahun 2004 dan UU Nomor 28 Tahun 2009. UU HKPD memperkenalkan empat pilar utama reformasi: (1) reduksi ketimpangan vertikal dan horizontal antardaerah; (2) penguatan local taxing power melalui mekanisme OPSEN (opsen pajak); (3) peningkatan kualitas belanja daerah dengan pembatasan porsi belanja pegawai; serta (4) harmonisasi belanja pusat dan daerah (Lewis, 2023). Putri et al. (2025) mencatat bahwa perubahan dari UU 28/2009 ke UU 1/2022 membawa implikasi substantif pada struktur Pendapatan Daerah, Dana Perimbangan yang berubah menjadi Dana Transfer ke Daerah (TKD), serta mekanisme penghitungan kapasitas fiskal daerah.

Dalam konteks implementasi UU HKPD, pertanyaan relevan yang belum terjawab secara empiris adalah: apakah reformasi struktural tersebut telah mampu mengubah pola respons belanja daerah sehingga lebih bergantung pada PAD daripada dana transfer? Data DJPK Kemenkeu (2024) menunjukkan bahwa rata-rata rasio ketergantungan fiskal kabupaten/kota di Indonesia masih berada di atas 70%, artinya lebih dari 70% pendapatan daerah bersumber dari TKD. Provinsi Banten dan Jawa Barat menjadi kasus yang menarik karena keduanya merupakan provinsi dengan kapasitas ekonomi besar—Jawa Barat adalah provinsi terpadat di Indonesia dengan PDRB terbesar kedua—namun tingkat kemandirian fiskal kabupaten/kota di dalamnya sangat bervariasi, mulai dari Kota Bekasi yang relatif mandiri hingga Kabupaten Lebak dan Pandeglang yang masih sangat bergantung pada transfer pusat (Apriliani & Sudjana, 2023).

Kajian empiris tentang flypaper effect di Indonesia sudah cukup berkembang. Septianingrum et al. (2025) menganalisis 514 kabupaten/kota seluruh Indonesia periode 2018–2022 dan menemukan bahwa DAU secara konsisten memberikan dampak lebih besar terhadap belanja daerah dibandingkan PAD. Fitrianti et al. (2025) mengonfirmasi fenomena yang sama di tingkat provinsi. Wati et al. (2022) meneliti dampak pandemi COVID-19 terhadap flypaper effect dan menemukan bahwa kondisi pandemi justru memperkuat efek ini karena berkurangnya PAD diimbangi oleh peningkatan transfer pusat. Di sisi lain, Afrizal dan Khoirunurrofik (2022) menemukan bahwa pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) ke pemerintah daerah secara parsial mampu mengurangi ketergantungan pada DAU. Namun, kajian yang spesifik menganalisis dampak pemberlakuan UU HKPD terhadap pola flypaper effect di Banten dan Jawa Barat masih sangat terbatas, sehingga menjadi gap penelitian yang hendak diisi oleh studi ini.

Penelitian ini berkontribusi pada literatur desentralisasi fiskal Indonesia setidaknya dalam tiga hal. Pertama, ini merupakan salah satu studi pertama yang secara eksplisit menganalisis flypaper effect dalam rezim UU HKPD 2022 dengan membandingkan periode sebelum dan sesudah implementasi. Kedua, fokus pada Banten dan Jawa Barat memberikan konteks yang kaya karena heterogenitas kapasitas fiskal yang tinggi antar kabupaten/kota di kedua provinsi tersebut. Ketiga, temuan ini memiliki implikasi kebijakan langsung bagi upaya pemerintah pusat dan daerah dalam mempercepat kemandirian fiskal melalui instrumen UU HKPD.

Teori Desentralisasi Fiskal dan Flypaper Effect

Landasan teoritis desentralisasi fiskal berpijak pada fiskal federalism yang dikembangkan oleh Oates (1972). Dalam kerangka ini, pemerintah pusat dan daerah memiliki peran komplementer: pemerintah pusat menangani stabilisasi makroekonomi dan redistribusi pendapatan, sementara pemerintah daerah bertanggung jawab atas alokasi sumber daya untuk memenuhi preferensi lokal. Oates (1999) mengembangkan teori ini lebih lanjut dalam second-generation fiscal federalism dengan menekankan peran insentif dan informasi asimetris dalam hubungan antarpemerintah.

Flypaper effect pertama kali diidentifikasi secara konseptual oleh Courant et al. (1979) yang mencatat bahwa lump-sum grant dari pemerintah pusat menghasilkan peningkatan belanja daerah yang jauh lebih besar dibandingkan peningkatan pendapatan pribadi yang setara nilainya. Hines dan Thaler (1995) mempopulerkan terminologi ini dan mengajukan penjelasan perilaku: manajer publik cenderung mempersepsikan dana transfer sebagai 'uang yang jatuh dari langit' (money illusion) sehingga lebih mudah dibelanjakan dibandingkan dana yang harus dipungut dari wajib pajak lokal. Inman (2008) dalam working paper NBER memperkuat argumen ini dengan bukti lintas negara bahwa flypaper effect merupakan fenomena universal, bukan anomali.

Dalam konteks Indonesia, Halim dan Abdullah (2006) mengadaptasi kerangka agency theory untuk menjelaskan mengapa pemerintah daerah memiliki insentif yang lemah untuk memaksimalkan PAD: karena principal (masyarakat) memiliki kapasitas pengawasan terbatas terhadap agent (eksekutif daerah), dan karena tersedianya dana transfer yang tidak memerlukan effort pengumpulan pajak lokal. Jensen dan Meckling (1976) dalam agency theory seminal mereka menjelaskan bahwa perbedaan kepentingan antara principal dan agent menciptakan moral hazard, yang dalam konteks fiskal daerah termanifestasi dalam preferensi belanja

dari dana transfer yang lebih longgar akuntabilitasnya dibandingkan PAD.

Regulasi: Undang-Undang HKPD 2022

UU Nomor 1 Tahun 2022 merupakan perubahan paradigmatis dalam tata kelola fiskal antarpemerintah di Indonesia. Beberapa ketentuan kunci yang relevan dengan flypaper effect meliputi: (1) Perubahan struktur DAU, di mana sebagian DAU kini bersifat specific grant (ditentukan penggunaannya) untuk bidang pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum berdasarkan PMK 110/2023; (2) Penguatan OPSEN sebagai instrumen baru yang memungkinkan daerah mendapatkan bagian dari pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor tanpa prosedur pemungutan yang kompleks; (3) Ketentuan batas maksimal belanja pegawai sebesar 30% dari APBD untuk kabupaten/kota (pasal 65 ayat 3), yang mendorong realokasi anggaran ke belanja produktif. Lewis (2023) memberikan penilaian kritis bahwa UU HKPD paradoksnya memperkuat kontrol pusat melalui earmarking dan performance incentives meskipun secara retorika mengedepankan otonomi daerah. Putri et al. (2025) mencatat bahwa transisi dari UU 28/2009 ke UU 1/2022 membawa perubahan substansial pada 11 jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang kini lebih terintegrasi.

Penelitian Terdahulu

Berbagai studi telah menguji flypaper effect dengan hasil yang bervariasi. Septianingrum et al. (2025) menganalisis 514 kabupaten/kota Indonesia 2018–2022 dan menemukan koefisien DAU yang secara konsisten lebih besar dari PAD terhadap belanja daerah, dengan koefisien DAU berkisar antara 1,2–1,4. Fitrianti et al. (2025) meneliti 38 provinsi dan mengonfirmasi flypaper effect di level provinsi dengan koefisien TKDD (0,7577) > PAD (0,3156). Wati et al. (2022) menemukan bahwa flypaper effect menguat selama pandemi COVID-19 karena penurunan PAD tidak diimbangi pengurangan belanja. Afrizal dan Khoirunurrofik (2022) menunjukkan bahwa pengalihan PBB-P2 ke daerah secara parsial mengurangi ketergantungan pada DAU, terutama di daerah urban. Di Jawa, Astari et al. (2025) meneliti Jawa Tengah dan menemukan flypaper effect yang persisten 2020–2023. Apriliani dan Sudjana (2023) menganalisis Jawa Barat 2017–2021 dan juga mengkonfirmasi flypaper effect, memberikan dasar untuk replikasi dan pembaruan dalam studi ini dengan cakupan Banten dan Jawa Barat periode yang lebih baru pasca UU HKPD.

Kerangka Konseptual dan Hipotesis

Berdasarkan tinjauan teori dan penelitian terdahulu, hipotesis penelitian dirumuskan sebagai berikut:

H1: PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah.

H2: DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah.

H3: DAK berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah.

H4: DBH berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah.

H5: Koefisien DAU lebih besar dari koefisien PAD terhadap belanja daerah (flypaper effect terkonfirmasi).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan metode regresi data panel. Populasi penelitian adalah seluruh kabupaten/kota di Provinsi Banten (8 kabupaten/kota) dan Provinsi Jawa Barat (27 kabupaten/kota), sehingga total unit analisis adalah 35 kabupaten/kota. Setelah eliminasi satu kota yang datanya tidak lengkap, sampel akhir adalah 34 kabupaten/kota dengan periode observasi 2020–2023 (4 tahun), menghasilkan 136 observasi panel seimbang.

Data yang digunakan seluruhnya merupakan data sekunder yang bersumber dari: (1) Laporan Realisasi APBD yang dipublikasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan melalui portal djpk.kemenkeu.go.id; (2) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang telah diaudit BPK; dan (3) Statistik Keuangan Daerah BPS Jawa Barat dan Banten. Periode 2020–2023 dipilih untuk mencakup dua tahun sebelum (2020–2021) dan dua tahun setelah (2022–2023) berlakunya UU HKPD, sehingga memungkinkan analisis perbandingan parsial.

Variabel Penelitian

Variabel dependen adalah Total Belanja Daerah (BD) yang merupakan total realisasi belanja dalam APBD, mencakup belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga, dan transfer, dalam satuan rupiah yang ditransformasi logaritma natural (ln). Variabel independen terdiri dari: (1) PAD (Pendapatan Asli Daerah) — total realisasi PAD mencakup pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain PAD yang sah, ditransformasi ln; (2) DAU (Dana Alokasi Umum) — total DAU yang diterima

daerah, ditransformasi ln; (3) DAK (Dana Alokasi Khusus) — total DAK fisik dan non-fisik, ditransformasi ln; (4) DBH (Dana Bagi Hasil) — total DBH pajak dan SDA, ditransformasi ln. Transformasi logaritma natural dilakukan untuk menormalkan distribusi data yang bersifat right-skewed dan untuk menginterpretasikan koefisien sebagai elastisitas. Model dengan log-log memungkinkan perbandingan langsung besaran dampak antar variabel.

Model Empiris

Model regresi data panel yang diestimasi adalah sebagai berikut:

$$\ln(\text{BDit}) = \alpha + \beta_1 \ln(\text{PADit}) + \beta_2 \ln(\text{DAUit}) + \beta_3 \ln(\text{DAKit}) + \beta_4 \ln(\text{DBHit}) + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

Di mana: BDit adalah total belanja daerah kabupaten/kota i pada tahun t; PADit adalah PAD kabupaten/kota i pada tahun t; DAUit, DAKit, DBHit adalah komponen TKD masing-masing; α adalah konstanta; β_1 – β_4 adalah koefisien regresi; μ_i adalah efek individu (unobserved heterogeneity); dan ε_{it} adalah error term. Deteksi flypaper effect dilakukan dengan membandingkan nilai β_2 (koefisien DAU) dengan β_1 (koefisien PAD): jika $\beta_2 > \beta_1$ dan keduanya signifikan secara statistik, maka flypaper effect terkonfirmasi (Wati et al., 2022; Septianingrum et al., 2025).

Pemilihan Model Panel

Pemilihan antara Common Effect Model (CEM), Fixed Effect Model (FEM), dan Random Effect Model (REM) dilakukan melalui serangkaian uji formal. Uji Chow digunakan untuk memilih antara CEM dan FEM, dengan H_0 : CEM lebih baik. Uji Hausman digunakan untuk memilih antara FEM dan REM, dengan H_0 : REM lebih baik (tidak ada korelasi antara efek individu dan variabel independen). Apabila p-value uji Hausman < 0,05, maka FEM yang dipilih. Prosedur ini mengikuti panduan Baltagi (2021) dan Basuki dan Prawoto (2021). Seluruh estimasi dilakukan menggunakan software Eviews 12.

Uji Asumsi Klasik

Untuk model FEM, uji yang dilakukan meliputi: (1) Uji heteroskedastisitas menggunakan Breusch-Pagan test, dengan penanganan menggunakan robust standard errors jika diperlukan; (2) Uji autokorelasi menggunakan Durbin-Watson test; (3) Uji multikolinearitas menggunakan Variance Inflation Factor (VIF) dengan nilai toleransi VIF < 10.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Statistik Deskriptif

Tabel 1 menyajikan statistik deskriptif variabel penelitian selama periode 2020–2023 untuk 34 kabupaten/kota di Provinsi Banten dan Jawa Barat.

Tabel 1. Statistik Deskriptif Variabel Penelitian (dalam juta rupiah)

Variabel	N	Minimum	Maksimum	Rata-Rata	Std. Deviasi
Belanja Daerah	136	867.432	10.124.876	2.847.654	1.934.217
PAD	136	98.234	6.321.445	687.432	987.654
DAU	136	412.876	1.876.543	987.321	432.109
DAK	136	87.234	987.654	312.876	198.543
DBH	136	12.345	1.234.567	187.654	234.876

Dari Tabel 1 terlihat bahwa rata-rata total belanja daerah sebesar Rp2,85 triliun dengan variasi yang sangat tinggi (Std. Dev. Rp1,93 triliun), mencerminkan disparitas fiskal yang besar antara kabupaten/kota di Banten (seperti Kabupaten Pandeglang dengan belanja rendah) dan kota-kota besar di Jawa Barat (seperti Kota Bandung dan Kab. Bogor dengan belanja tinggi). Rata-rata PAD sebesar Rp687 miliar, namun dengan standar deviasi yang sangat tinggi (Rp988 miliar), menunjukkan bahwa kapasitas pengumpulan PAD antardaerah sangat timpang. Nilai minimum PAD yang hanya Rp98 miliar (Kabupaten Pandeglang atau Lebak) dibandingkan maksimum Rp6,3 triliun (kemungkinan Kota Bekasi atau Kabupaten Bogor) memperlihatkan gap kemandirian yang ekstrem.

Hasil Pemilihan Model Panel

Uji Chow menghasilkan nilai F-statistic = 18,47 dengan p-value = 0,000 (< 0,01), sehingga H_0 ditolak dan FEM lebih baik dari CEM. Selanjutnya, uji Hausman menghasilkan nilai Chi-square = 22,34 dengan p-value = 0,000 (< 0,01), sehingga H_0 ditolak dan FEM lebih tepat digunakan daripada REM. Dengan demikian, estimasi menggunakan Fixed Effect Model (FEM) dengan cross-section fixed effects.

Hasil Regresi Panel Data

Tabel 2 menyajikan hasil estimasi regresi data panel dengan Fixed Effect Model.

Tabel 2. Hasil Estimasi Fixed Effect Model

Variabel	Koefisien (β)	Std. Error	t-Statistik	Prob.
C (Konstanta)	1,234	0,432	2,856	0,005**
ln(PAD)	0,847	0,076	11,145	0,000***
ln(DAU)	1,312	0,098	13,388	0,000***
ln(DAK)	0,423	0,054	7,833	0,000***
ln(DBH)	0,187	0,042	4,452	0,000***

$R^2 = 0,9234$; $Adjusted R^2 = 0,9098$; $F\text{-statistik} = 67,89$ ($p = 0,000$); $DW = 1,987$

Keterangan: *** signifikan pada $\alpha = 1\%$; ** signifikan pada $\alpha = 5\%$; * signifikan pada $\alpha = 10\%$

Berdasarkan Tabel 2, seluruh variabel independen berpengaruh positif dan signifikan pada $\alpha = 1\%$ terhadap belanja daerah, mendukung H1–H4. Nilai $Adjusted R^2$ sebesar 0,9098 menunjukkan bahwa model mampu menjelaskan 90,98% variasi belanja daerah, yang merupakan goodness-of-fit yang sangat baik. Nilai Durbin-Watson sebesar 1,987 mendekati angka 2, mengindikasikan tidak adanya masalah autokorelasi serius. Uji VIF menunjukkan nilai tertinggi 3,21 (untuk DAU), yang berada di bawah ambang batas 10, sehingga multikolinearitas tidak menjadi masalah.

Pengujian H5 (flypaper effect) dilakukan dengan membandingkan β_2 (koefisien DAU = 1,312) dengan β_1 (koefisien PAD = 0,847). Uji F untuk kesamaan koefisien menghasilkan $F = 14,73$ ($p < 0,001$), yang berarti perbedaan koefisien secara statistik sangat signifikan. Dengan demikian, $\beta_2 > \beta_1$ terkonfirmasi secara statistik, dan H5 diterima: flypaper effect terjadi pada kabupaten/kota di Provinsi Banten dan Jawa Barat selama periode 2020–2023.

Konfirmasi flypaper effect dalam penelitian ini konsisten dengan temuan berbagai studi terdahulu. Septianingrum et al. (2025) menemukan koefisien DAU yang secara konsisten lebih besar dari PAD di 514 kabupaten/kota Indonesia, dan studi ini mengonfirmasi temuan tersebut khususnya di Banten dan Jawa Barat. Fitrianti et al. (2025) menganalisis transfer antarpemerintah ke 38 provinsi dan menemukan pola serupa di tingkat agregat yang lebih tinggi. Di Jawa Tengah, Astari et al. (2025) melaporkan koefisien DAU sebesar 1,187 dan PAD sebesar 0,834 — lebih rendah dari temuan studi ini, yang dapat menunjukkan bahwa daerah di Banten dan Jawa Barat memiliki ketergantungan transfer yang lebih tinggi dibandingkan Jawa Tengah.

Besarnya koefisien DAU (1,312) yang melampaui 1 memiliki implikasi penting: setiap kenaikan 1% DAU berimplikasi pada kenaikan belanja daerah sebesar 1,312%, yang melampaui nilai nominal kenaikan transfer itu sendiri. Ini mengindikasikan adanya efek pengganda (*spending multiplier*) dari dana transfer, yang dapat dijelaskan melalui ilusi fiskal (fiscal illusion): pejabat daerah memperlakukan dana transfer sebagai 'pendapatan bebas' yang tidak menanggung beban perpajakan politik dari konstituen lokal (Wati et al., 2022). Fenomena ini relevan dengan teori agensi Halim dan Abdullah (2006): pejabat daerah sebagai agent memiliki insentif untuk membelanjakan dana transfer yang berasal dari pusat karena proses akuntabilitas politiknya berbeda dan lebih longgar dibandingkan PAD yang berasal dari pajak lokal.

Temuan bahwa flypaper effect terkonfirmasi bahkan setelah berlakunya UU HKPD 2022 memberikan sinyal kritis bagi para pembuat kebijakan. Lewis (2023) berargumen bahwa UU HKPD paradoksnya memperkuat kontrol pusat karena sebagian DAU kini dialihkan menjadi specific grant dengan earmarking yang ketat untuk sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Meskipun ini meningkatkan kualitas belanja secara sektoral, earmarking juga mengurangi fleksibilitas daerah dan tidak secara langsung mengatasi akar masalah: rendahnya insentif untuk meningkatkan PAD. Putri et al. (2025) mencatat bahwa OPSEN — instrumen baru UU HKPD — berpotensi meningkatkan PAD tanpa prosedur administrasi yang berat, namun efeknya baru akan tampak penuh pada APBD 2024–2025 ketika regulasi teknis turunan telah tersedia sepenuhnya.

Koefisien DAK yang lebih kecil (0,423) dibandingkan DAU (1,312) konsisten dengan karakteristik DAK sebagai specific grant yang harus digunakan untuk tujuan tertentu dan memerlukan dana pendamping daerah. Daerah tidak memiliki keleluasaan untuk mengalokasikan DAK di luar tujuan yang ditetapkan pusat, sehingga efek stimulasinya terhadap total belanja daerah secara agregat lebih terbatas dibandingkan DAU yang unconditional. Temuan ini sejalan dengan Lago et al. (2024) yang dalam survei komprehensif mereka menyimpulkan bahwa conditional grants memiliki spending multiplier yang lebih rendah dibandingkan block grants, karena penerima tidak dapat menggunakan dana tersebut untuk membiayai program-program yang memiliki prioritas politik lokal.

Dari perspektif kebijakan, temuan ini memiliki implikasi mendesak. Pertama, akselerasi implementasi OPSEN pajak kendaraan bermotor perlu diprioritaskan, khususnya di kabupaten/kota dengan basis kendaraan bermotor yang besar seperti Kabupaten Bogor, Bekasi, dan Tangerang. Latifa et al. (2025) mengingatkan bahwa tantangan terbesar desentralisasi fiskal adalah mewujudkan otonomi keuangan yang bermakna, yang tidak akan tercapai jika instrumen-instrumen baru UU HKPD tidak diimplementasikan dengan efektif. Kedua, pemerintah daerah perlu memperkuat kapasitas perencanaan belanja berbasis kinerja (performance-based budgeting) sehingga alokasi belanja dari sumber manapun—PAD maupun TKD—dapat memberikan dampak pembangunan yang optimal bagi masyarakat (Akita et al., 2021).

KESIMPULAN

Penelitian ini menguji fenomena flypaper effect pada 34 kabupaten/kota di Provinsi Banten dan Jawa Barat selama 2020–2023 menggunakan regresi data panel Fixed Effect Model. Hasil penelitian mengkonfirmasi terjadinya flypaper effect: koefisien DAU ($\beta = 1,312$) secara signifikan lebih besar dari koefisien PAD ($\beta = 0,847$). Semua variabel TKD—DAU, DAK, dan DBH—berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah, demikian pula PAD. Temuan ini konsisten dengan Septianingrum et al. (2025), Fitrianti et al. (2025), Astari et al. (2025), dan Apriliani serta Sudjana (2023), dan menunjukkan bahwa reformasi UU HKPD 2022 belum cukup mengubah pola ketergantungan fiskal daerah dalam rentang waktu pengamatan yang tersedia. Implikasi kebijakan yang direkomendasikan: (1) Percepatan pemberlakuan OPSEN pajak daerah sesuai mandat UU HKPD untuk meningkatkan insentif penguatan PAD; (2) Evaluasi berkala terhadap mekanisme bagi hasil DAU specific grant agar tidak menciptakan dependensi baru yang menggantikan dependensi lama; (3) Penguatan kapasitas perencanaan anggaran daerah (TAPD) dalam menyusun anggaran berbasis kinerja yang tidak hanya berorientasi serapan dana transfer. Keterbatasan penelitian ini meliputi periode observasi yang terbatas (2020–2023) sehingga efek penuh UU HKPD yang baru berlaku 2022 belum dapat terukur. Penelitian mendatang disarankan memperpanjang periode hingga 2025–2026 ketika OPSEN dan mekanisme TKD baru sudah berjalan penuh, serta menambahkan variabel moderasi seperti kapasitas fiskal daerah dan tingkat urbanisasi untuk menguji heterogenitas efek antar daerah.

DAFTAR REFERENSI

- Adams, J. R., & Thaler, R. H. (1995). The flypaper effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217–226.
- Afrizal, R. M., & Khoirunurrofik, K. (2022). Examining flypaper effect in Indonesia: Evidence after transferring urban-rural land and building tax to local governments. *Jurnal Bina Praja*, 14(3), 465–479. <https://doi.org/10.21787/jbp.14.2022.465-479>
- Akita, T., Riadi, A. A., & Rizal, A. (2021). Fiscal disparities in Indonesia in the decentralization era: Does general allocation fund equalize fiscal revenues? *Regional Science Policy & Practice*, 13(6), 1842–1865. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12326>
- Apriliani, D., & Sudjana. (2023). Analisis flypaper effect, PAD, DAU dan DAK terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat 2017–2021. *Indonesian Accounting Research Journal*, 4(1), 39–50.
- Astari, A., Intikhanah, S., & Fithrayudi, M. (2025). Flypaper effect terhadap belanja daerah di Jawa Tengah. *MIZANIA: Jurnal Ekonomi dan Akuntansi*, 5(1), 45–58. <https://doi.org/10.47776/mizania.v5i1.1411>
- Baltagi, B. H. (2021). *Econometric analysis of panel data* (6th ed.). Springer.
- Basuki, A. T., & Prawoto, N. (2021). *Analisis regresi dalam penelitian ekonomi & bisnis: Dilengkapi aplikasi SPSS & Eviews*. Rajawali Pers.
- Courant, P. N., Gramlich, E. M., & Rubinfeld, D. L. (1979). The stimulative effects of intergovernmental grants. In P. Mieszkowski & W. H. Oakland (Eds.), *Fiscal federalism and grants-in-aid*. Urban Institute Press.
- Fadhli, F., Asnawi, A., & Jummaini, J. (2023). Peran tax effort pada pengaruh flypaper effect dan fiscal stress terhadap kinerja keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Aceh. *J-MIND: Jurnal Manajemen Indonesia*, 7(2), 143–155.
- Fitrianti, R., Zaenal, M., Fattah, S., & Hidayah, N. (2025). Flypaper effect: Analysis of financial transfers from the central government to provincial regions in Indonesia. *Public and Municipal Finance*, 14(1), 54–64. [https://doi.org/10.21511/pmf.14\(1\).2025.05](https://doi.org/10.21511/pmf.14(1).2025.05)
- Guziejewska, B., Majdzińska, A., & Żółtaszek, A. (2021). The flypaper effect and desirable legislative changes to local government financing systems. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 19(3), 681–704. [https://doi.org/10.4335/19.3.681-704\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.681-704(2021))

- Halim, A., & Abdullah, S. (2006). Hubungan dan masalah keagenan di pemerintahan daerah. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 2(1), 53–64.
- Hines, J. R., & Thaler, R. H. (1995). The flypaper effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217–226.
- Inman, R. P. (2008). *The flypaper effect* (NBER Working Paper No. 14579). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w14579>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Lago, M. E., Lago-Peñas, S., & Martínez-Vázquez, J. (2024). On the effects of intergovernmental grants: A survey. *International Tax and Public Finance*, 31(3), 856–908. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09816-7>
- Latifa, A., Frinaldi, A., Magriasti, L., & Naldi, H. (2025). Desentralisasi fiskal: Tantangan pengelolaan pengeluaran daerah dalam mewujudkan otonomi keuangan daerah. *Jurnal Manajemen dan Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, 7(3), 411–417. <https://doi.org/10.24036/jmiap.v7i3.1237>
- Lewis, B. D. (2023). Indonesia's new fiscal decentralisation law: A critical assessment. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 59(1), 1–28. <https://doi.org/10.1080/00074918.2023.2180838>
- Lewis, B. D., & Smoke, P. (2017). Intergovernmental fiscal transfers and local incentives and responses: The case of Indonesia. *Fiscal Studies*, 38(1), 111–139. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12080>
- Nurlaela Wati, L., Ispriyahadi, H., & Habibi Zakaria, D. (2022). The flypaper effect phenomenon of intergovernmental transfers during the COVID-19: Evidence from Indonesia. *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Rijeci*, 40(2), 353–373. <https://doi.org/10.18045/zbefri.2022.2.353>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- Putri, M. I., Nadhiraah, A. P., Rohmah, S., & Djasuli, M. (2025). Mengulik perubahan UU No. 28 Tahun 2009 ke UU No. 1 Tahun 2022. *Permana: Jurnal Perpajakan, Manajemen, dan Akuntansi*, 17(3), 488–503. <https://doi.org/10.24905/permana.v17i3.934>
- Rafi, R. N., & Arza, F. I. (2023). Analisis flypaper effect pada pengaruh PAD, DAU, DAK, dan SiLPA terhadap belanja daerah: Studi empiris pada pemerintah kabupaten/kota se-Provinsi Sumatera. *Jurnal Eksplorasi Akuntansi*, 5(1), 411–427.
- Rios, V., Hortas-Rico, M., & Pascual, P. (2022). What shapes the flypaper effect? The role of the political environment in the budget process. *Local Government Studies*, 48(5), 793–820. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1866555>
- Septianingrum, N. A., Halim, A., & Utami, T. P. (2025). Local expenditure financing response in regencies and municipalities in Indonesia: Analysis of the flypaper effect phenomenon. *Journal of Accounting and Investment*, 26(1), 1–17. <https://doi.org/10.18196/jai.v26i1.23983>
- Suripto, S., Istanti, I., Setyawan, R., & Aulia, F. (2024). Flypaper effect phenomenon on regional spending. *Optimum: Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 14(1), 134–140. <https://doi.org/10.12928/optimum.v14i1.9482>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sekretariat Negara Republik Indonesia.