Media Akuntansi Perpajakan
ISSN (E): 2527-953X

Vol. 11, No. 1 Juni 2026 Hal. 33-40
http://journal.uta45jakarta.ac.id/index.php/MAP

Ilusi Fiskal dan Flypaper Effect pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan

Magfirah Wahyu Ramadhani[1], Dwi Utami[2], Ambarwati Akib[3]

[1,2,3]Department of Accounting, Faculty of Economics and Business, Universitas Negeri Makassar, Indonesia
[1] magrifah.wahyu.ramadhani@unm.ac.id , [2] dwi.utami@unm.ac,id , [3] ambarwati.akib@unm.ac.id

Abstract

This study aims to examine how fiscal illusion and the flypaper effect are reflected in transfer-based local expenditure planning among regency and municipal governments in South Sulawesi. The study employed a qualitative descriptive approach using document analysis of Regional Government Work Plans, General Budget Policies and Provisional Budget Ceiling Priorities, Regional Budgets, Budget Realization Reports, local government performance reports, and fiscal data from official government sources during 2020–2024. Data were analyzed using qualitative content analysis and thematic analysis. The findings indicate that central government transfers function as the primary fiscal reference in determining expenditure priorities, sustaining operational spending, and supporting mandatory public service obligations. The study also reveals weak integration between local own-source revenue strategies and expenditure restructuring, indicating the presence of fiscal illusion in budget narratives. These findings imply the importance of integrating local revenue strategies, expenditure prioritization, and fiscal sustainability to strengthen local fiscal independence.

Article Received:
June 3rd, 2026
Article Revised:
June 9th, 2026
Article Published:
June 9th, 2026

Keywords:
expenditure planning, fiscal illusion, flypaper effect, intergovernmental transfers, local government

Correspondence:
magrifah.wahyu.ramadhani@unm.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana fiscal illusion dan flypaper effect tercermin dalam perencanaan belanja daerah berbasis transfer pada pemerintah kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan. Penelitian menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan teknik analisis dokumen terhadap RKPD, KUA-PPAS, APBD, LRA, laporan kinerja pemerintah daerah, serta data fiskal dari sumber resmi pemerintah periode 2020–2024. Data dianalisis menggunakan analisis isi kualitatif dan analisis tematik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa transfer pemerintah pusat berfungsi sebagai referensi fiskal utama dalam menentukan prioritas belanja, mempertahankan belanja operasional, dan mendukung kewajiban pelayanan publik. Temuan juga menunjukkan lemahnya integrasi strategi peningkatan PAD dengan restrukturisasi belanja daerah, yang mengindikasikan adanya fiscal illusion dalam narasi anggaran. Penelitian ini mengimplikasikan pentingnya penguatan integrasi strategi pendapatan daerah, prioritas belanja, dan keberlanjutan fiskal untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah.

Artikel Diterima:
3 Juni 2026
Artikel Revisi:
9 Juni 2026
Artikel Dipublikasi:
9 Juni 2026

Kata Kunci:
Flypaper effect, Ilusi fiskal, Pemerintah daerah, Perencanaan belanja daerah, Transfer antar pemerintah

Korespondensi:
magrifah.wahyu.ramadhani@unm.ac.id

A. PENDAHULUAN

Desentralisasi fiskal menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, alokasi belanja daerah, serta pengelolaan sumber-sumber pendapatan lokal. Di Indonesia, hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diinstitusionalisasikan melalui mekanisme transfer antarpemerintah yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan fiskal, memperkuat kapasitas keuangan daerah, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik (Amalia, 2017; Isa et al., 2017). Namun demikian, dalam praktiknya, tingginya ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat berpotensi menimbulkan distorsi perilaku fiskal ketika pemerintah daerah merespons pendapatan transfer secara lebih kuat dibandingkan pendapatan asli daerah yang mereka hasilkan sendiri (Fisher, 1982; Hamilton, 1983; Turnbull, 1992).

Fenomena tersebut dalam literatur keuangan publik dikenal sebagai flypaper effect (Hines & Thaler, 1995). Flypaper effect terjadi ketika dana transfer atau hibah antarpemerintah mendorong peningkatan belanja pemerintah daerah secara lebih besar dibandingkan peningkatan pendapatan asli daerah atau pendapatan masyarakat dalam jumlah yang setara

(Inayati & Setiawan, 2018; Dewi, 2017). Dengan kata lain, dana transfer cenderung "melekat pada tempat dana itu diterima" (money sticks where it hits) (Hines & Thaler, 1995). Kondisi ini menunjukkan bahwa dana transfer yang diterima pemerintah daerah lebih banyak diterjemahkan menjadi peningkatan belanja publik daripada mendorong penguatan kemandirian fiskal atau efisiensi dalam penganggaran daerah. Secara teoretis, fenomena ini berkaitan erat dengan konsep fiscal illusion, yaitu kondisi ketika masyarakat, aktor politik, maupun birokrasi daerah cenderung meremehkan biaya riil pengeluaran publik karena pembiayaan belanja dianggap berasal dari pemerintah pusat, bukan dari kontribusi pajak masyarakat daerah itu sendiri (Turnbull, 1992; Oates, 1972).

Konteks kabupaten dan kota di Provinsi Sulawesi Selatan menjadi relevan untuk mengkaji fenomena tersebut. Provinsi Sulawesi Selatan terdiri atas 24 pemerintah daerah dengan kapasitas fiskal, struktur ekonomi, kondisi demografis, serta kebutuhan pelayanan publik yang beragam. Meskipun provinsi ini menunjukkan kinerja ekonomi yang relatif stabil, tingkat kemandirian fiskal antardaerah masih menjadi persoalan penting. Bank Indonesia melaporkan bahwa pada triwulan I tahun 2024, total pendapatan 24 kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan mengalami peningkatan yang didukung oleh kenaikan pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer. Akan tetapi, rasio pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah justru mengalami penurunan dari 26,19 persen menjadi 24,51 persen. Kondisi ini menunjukkan melemahnya tingkat otonomi fiskal pemerintah daerah.

Penurunan rasio tersebut mengindikasikan bahwa peningkatan pendapatan daerah belum tentu mencerminkan penguatan kemandirian fiskal (Fitrianti et al., 2025a). Sebaliknya, kondisi tersebut dapat menunjukkan bahwa penganggaran daerah masih sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat. Pola seperti ini penting untuk dikaji karena ketergantungan terhadap dana transfer dapat memengaruhi cara pemerintah daerah merumuskan prioritas belanja, memberikan justifikasi terhadap alokasi anggaran, serta membangun narasi pembangunan dalam dokumen perencanaan daerah. Oleh karena itu, flypaper effect tidak hanya perlu dianalisis secara statistik, tetapi juga secara kualitatif melalui interpretasi terhadap narasi anggaran, logika perencanaan, dan argumentasi kebijakan yang tertuang dalam dokumen pemerintah daerah (Wati et al., 2022; Fikri, 2020).

Berbagai sumber data publik mendukung kelayakan penelitian ini. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan menyediakan data terbuka terkait anggaran daerah, transfer antarpemerintah, serta struktur fiskal pemerintah daerah. Selain itu, Badan Pusat Statistik menyediakan indikator sosial ekonomi daerah, termasuk produk domestik regional bruto, tingkat kemiskinan, dan statistik keuangan pemerintah daerah. Data tersebut dapat dilengkapi dengan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah seperti Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), serta Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah.

Indikasi empiris mengenai ketergantungan terhadap dana transfer juga dapat ditemukan dalam sejumlah dokumen anggaran pemerintah daerah. Beberapa kabupaten di Sulawesi Selatan, misalnya, masih mengalokasikan proporsi terbesar struktur pendapatannya dari transfer pemerintah pusat. Meskipun temuan tersebut belum dapat digeneralisasi tanpa analisis yang lebih sistematis, kondisi ini memberikan indikasi awal bahwa transfer pusat masih menjadi komponen dominan dalam pendapatan pemerintah daerah. Hal tersebut memperkuat argumentasi bahwa hubungan antara ketergantungan transfer, fiscal illusion, dan perencanaan belanja daerah layak memperoleh perhatian akademik yang lebih mendalam.

Penelitian-penelitian sebelumnya mengenai flypaper effect di Indonesia umumnya menggunakan pendekatan kuantitatif, khususnya model regresi data panel yang menguji pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil, serta berbagai transfer lainnya terhadap belanja daerah. Penelitian tersebut pada umumnya mengidentifikasi flypaper effect ketika pengaruh dana transfer terhadap belanja daerah lebih besar dibandingkan pengaruh pendapatan asli daerah. Akan tetapi, pendekatan kuantitatif sering kali belum mampu menjelaskan bagaimana pemerintah daerah memaknai pendapatan transfer, bagaimana prioritas anggaran dijustifikasi, serta bagaimana ketergantungan fiskal dilembagakan dalam dokumen perencanaan formal.

Oleh karena itu, penelitian ini mengusulkan pendekatan deskriptif kualitatif dengan teknik analisis dokumen. Penelitian ini mengkaji bagaimana *fiscal illusion* dan *flypaper effect* muncul dalam perencanaan belanja pemerintah kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan. Secara khusus, penelitian ini diarahkan untuk menjawab pertanyaan: bagaimana transfer pemerintah pusat diposisikan dalam dokumen perencanaan belanja daerah, bagaimana narasi anggaran mencerminkan indikasi *fiscal illusion*, dan bagaimana ketergantungan terhadap transfer tersebut memperlihatkan kecenderungan *flypaper effect* dalam penganggaran daerah. Fokus utama penelitian ini bukan semata-mata menguji keberadaan *flypaper effect* secara statistik, melainkan memahami bagaimana penganggaran berbasis transfer dinarasikan, dilegitimasi, dan diinstitusionalisasikan dalam dokumen perencanaan pemerintah daerah. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap literatur dengan menawarkan pemahaman interpretatif mengenai *flypaper effect*, khususnya dalam kaitannya dengan *fiscal illusion* dan perencanaan belanja daerah di wilayah yang bergantung pada transfer pusat.

Penelitian ini memiliki signifikansi akademik setidaknya dalam tiga aspek. Pertama, penelitian ini menggeser analisis flypaper effect dari kerangka yang semata-mata ekonometrik menuju interpretasi kualitatif terhadap perilaku penganggaran daerah. Kedua, penelitian ini memberikan fokus regional pada Provinsi Sulawesi Selatan, yang memiliki disparitas kapasitas fiskal antarkabupaten dan kota sehingga menyediakan konteks analisis yang kaya. Ketiga, penelitian

ini memanfaatkan data publik dan dokumen resmi pemerintah sehingga penelitian dapat dilaksanakan secara feasible, transparan, dan replikatif. Dengan menganalisis narasi yang terkandung dalam dokumen perencanaan dan penganggaran, penelitian ini diharapkan mampu mengungkap bagaimana pemerintah daerah memandang dana transfer pusat, membangun prioritas belanja, serta merespons tantangan kemandirian fiskal daerah.

B. LITERATUR REVIEW DAN HIPOTESIS

Desentralisasi fiskal memberikan landasan teoretis untuk memahami hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam sistem desentralisasi, pemerintah daerah diharapkan memiliki otonomi yang lebih besar dalam menggali sumber pendapatan daerah, mengalokasikan belanja, serta menyediakan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Namun demikian, desentralisasi fiskal tidak secara otomatis menghasilkan kemandirian fiskal apabila pemerintah daerah masih bergantung secara struktural pada transfer antarpemerintah. Dalam konteks kabupaten dan kota di Provinsi Sulawesi Selatan, isu ini menjadi sangat relevan karena perbedaan kapasitas ekonomi, basis pajak, dan kemampuan administratif dapat memengaruhi bagaimana pemerintah daerah merumuskan prioritas belanjanya. Oleh karena itu, transfer pemerintah pusat tidak hanya dipandang sebagai instrumen pemerataan fiskal, tetapi juga sebagai mekanisme institusional yang dapat memengaruhi perilaku penganggaran daerah.

Konsep utama dalam penelitian ini adalah flypaper effect, yaitu kecenderungan dana transfer antarpemerintah untuk mendorong belanja pemerintah daerah secara lebih kuat dibandingkan pendapatan asli daerah. Hines dan Thaler (1995) menjelaskan fenomena ini melalui ungkapan "money sticks where it hits," yang mengandung makna bahwa dana transfer yang diterima pemerintah daerah cenderung langsung terserap ke dalam belanja publik daripada diimbangi dengan pengurangan beban pajak daerah atau peningkatan efisiensi fiskal. Dalam sebagian besar penelitian kuantitatif, flypaper effect diidentifikasi ketika pengaruh transfer terhadap belanja daerah lebih besar dibandingkan pengaruh pendapatan asli daerah. Akan tetapi, dalam penelitian ini konsep tersebut diinterpretasikan secara kualitatif sebagai pola yang tertanam dalam dokumen perencanaan, khususnya ketika prioritas belanja lebih banyak dijustifikasi oleh ketersediaan dana transfer dibandingkan penguatan kapasitas fiskal daerah.

Teori fiscal illusion digunakan untuk menjelaskan mengapa flypaper effect dapat terjadi dalam penganggaran daerah. Fiscal illusion muncul ketika masyarakat, birokrat, maupun pembuat kebijakan meremehkan biaya riil pelayanan publik karena sumber pembiayaan tampak berasal dari transfer eksternal, bukan dari pajak daerah. Turnbull (1992) berpendapat bahwa ketidakpastian dan persepsi fiskal yang tidak sempurna dapat menyebabkan dana transfer menghasilkan respons belanja yang lebih besar daripada yang diperkirakan secara teoretis. Dalam konteks perencanaan pemerintah daerah, fiscal illusion dapat terlihat melalui tingginya ketergantungan pada pembiayaan berbasis transfer, lemahnya artikulasi strategi peningkatan pendapatan asli daerah, terbatasnya pembahasan mengenai efisiensi belanja, serta kurangnya perhatian terhadap keberlanjutan fiskal jangka panjang. Dengan demikian, fiscal illusion tidak hanya merupakan persoalan perilaku wajib pajak, tetapi juga menjadi persoalan perencanaan yang tercermin dalam bagaimana pemerintah daerah membangun narasi anggaran dan memberikan justifikasi terhadap prioritas belanja.

Perencanaan belanja daerah dalam penelitian ini dipahami sebagai proses formal ketika pemerintah menerjemahkan kapasitas fiskal, prioritas kebijakan, dan kebutuhan pembangunan ke dalam alokasi anggaran. Dokumen seperti Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah, dan Laporan Kinerja Pemerintah Daerah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai teks kebijakan yang memuat asumsi fiskal, narasi pembangunan, dan justifikasi pengeluaran daerah. Secara operasional, penelitian ini mengkaji beberapa indikator kualitatif, yaitu dominasi transfer pusat dalam struktur pendapatan daerah, penggunaan dana transfer sebagai dasar formulasi program, lemahnya narasi peningkatan pendapatan asli daerah, persistensi belanja operasional, serta terbatasnya strategi pengurangan ketergantungan fiskal. Indikator-indikator tersebut diperlakukan sebagai kategori analisis, bukan sebagai variabel statistik.

Penelitian empiris terkini menunjukkan bahwa flypaper effect masih menjadi isu penting dalam keuangan publik daerah di Indonesia. Septianingrum et al. (2025), dengan menggunakan data sekunder dari 226 kabupaten dan kota di Indonesia, menemukan bahwa flypaper effect terjadi pada pemerintah daerah yang tergolong miskin, tetapi tidak ditemukan pada daerah yang lebih sejahtera. Penelitian tersebut penting karena menunjukkan bahwa kondisi ekonomi daerah memengaruhi respons belanja terhadap transfer antarpemerintah. Meskipun demikian, penelitian tersebut masih bersifat kuantitatif dan belum menjelaskan bagaimana ketergantungan transfer dinarasikan, dilegitimasi, atau diinstitusionalisasikan dalam dokumen perencanaan daerah. Keterbatasan ini membuka peluang bagi penelitian kualitatif yang mengeksplorasi makna dan logika perencanaan di balik keputusan belanja berbasis transfer.

Penelitian lain yang relevan dilakukan oleh Fitrianti et al. (2025) yang mengkaji pengaruh pendapatan asli daerah, unconditional grants, dan jumlah penduduk terhadap belanja daerah di enam provinsi di Pulau Sulawesi selama periode 2013–2023. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah dan unconditional grants berpengaruh positif terhadap belanja daerah, dengan pengaruh unconditional grants yang lebih dominan. Penelitian tersebut relevan karena menempatkan Sulawesi sebagai konteks regional penting dalam pengkajian flypaper effect. Namun demikian, fokus penelitian masih berada pada tingkat provinsi dan menggunakan analisis data panel sehingga belum mengungkap dinamika kualitatif perencanaan belanja pada tingkat kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan.

Wati et al. (2022) juga memberikan temuan penting dengan mengkaji flypaper effect dana transfer antarpemerintah pada masa pandemi Covid-19 di Indonesia. Penelitian tersebut menemukan bahwa pemerintah daerah cenderung lebih bergantung pada Dana Alokasi Umum dibandingkan pendapatan asli daerah dalam membiayai belanja daerah. Temuan ini menunjukkan bahwa kondisi krisis dapat memperkuat ketergantungan fiskal terhadap transfer pemerintah pusat. Akan tetapi, sebagaimana sebagian besar penelitian sebelumnya, analisis yang dilakukan lebih diarahkan pada verifikasi statistik daripada penjelasan interpretatif. Penelitian tersebut belum mengkaji bagaimana pemerintah daerah membingkai ketergantungan transfer dalam dokumen perencanaan atau bagaimana fiscal illusion membentuk narasi belanja selama dan setelah periode tekanan fiskal.

Berdasarkan uraian tersebut, kesenjangan teoretis dan empiris penelitian ini terletak pada dominasi pendekatan ekonometrik dalam kajian flypaper effect, sementara penjelasan kualitatif mengenai fiscal illusion dalam perencanaan belanja daerah masih terbatas. Kebaruan penelitian ini terletak pada pergeseran fokus dari pertanyaan mengenai apakah flypaper effect terjadi menuju bagaimana flypaper effect dan fiscal illusion dikonstruksi dalam narasi perencanaan anggaran daerah. Kerangka konseptual penelitian mengintegrasikan empat elemen utama, yaitu ketergantungan terhadap transfer pusat, fiscal illusion, narasi perencanaan belanja, dan indikasi flypaper effect. Melalui kerangka tersebut, penelitian ini menganalisis bagaimana pemerintah kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan memberikan justifikasi terhadap prioritas belanja, menempatkan transfer pusat dalam perencanaan fiskal, serta mengembangkan atau justru mengabaikan strategi penguatan kemandirian fiskal daerah.

C. METODE PENELITIAN

3.1. Sampel / Partisipan

Penelitian ini menggunakan desain deskriptif kualitatif dengan kasus dokumenter sebagai unit analisis utama. Sampel penelitian terdiri atas 24 pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia, yang dipilih melalui teknik purposive sampling karena merepresentasikan pemerintah daerah yang berada dalam konteks provinsi yang sama, tetapi memiliki kapasitas fiskal, struktur pendapatan, dan prioritas belanja yang berbeda. Teknik purposive sampling dianggap tepat dalam penelitian kualitatif ketika peneliti bertujuan memilih kasus-kasus yang kaya informasi dan relevan secara langsung dengan fenomena yang diteliti (Palinkas et al., 2015). Penelitian ini berfokus pada dokumen perencanaan dan penganggaran yang tersedia secara publik untuk periode tahun anggaran 2020–2024, meliputi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah, Laporan Kinerja Pemerintah Daerah, serta data fiskal dari basis data resmi pemerintah. Penggunaan kabupaten dan kota sebagai kasus dokumenter memungkinkan penelitian untuk mengkaji bagaimana ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat, fiscal illusion, dan indikasi flypaper effect dikonstruksi dalam narasi perencanaan belanja daerah.

3.2. Instrumen Penelitian

Instrumen utama penelitian ini adalah protokol analisis dokumen yang dikembangkan oleh peneliti untuk memastikan proses ekstraksi data dari dokumen perencanaan dan penganggaran dilakukan secara sistematis dan replikatif. Protokol tersebut terdiri atas empat domain analisis, yaitu struktur pendapatan daerah, ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat, narasi perencanaan belanja, dan strategi kemandirian fiskal. Setiap domain memuat indikator panduan, seperti proporsi dan peran transfer dalam perencanaan pendapatan, cara pendapatan transfer digunakan untuk memberikan justifikasi terhadap prioritas belanja, keberadaan atau ketiadaan strategi peningkatan pendapatan asli daerah, serta sejauh mana dokumen anggaran membahas efisiensi, keberlanjutan, dan otonomi fiskal. Karena penelitian ini bertumpu pada bukti dokumenter dan bukan instrumen survei, protokol tersebut dirancang sebagai pedoman pengodean kualitatif, bukan instrumen psikometrik. Validitas instrumen diperkuat melalui kesesuaian teoretis dengan literatur desentralisasi fiskal, fiscal illusion, dan flypaper effect, sedangkan reliabilitasnya didukung oleh konsistensi aturan pengodean, perbandingan antardokumen, serta audit trail. Analisis dokumen dinilai sesuai untuk penelitian kualitatif karena dokumen resmi dapat menyediakan bukti yang stabil, mudah diakses, dan kaya konteks mengenai proses institusional serta makna kebijakan (Bowen, 2009).

3.3. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui beberapa tahapan. Pertama, peneliti mengidentifikasi seluruh pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Sulawesi Selatan serta menyusun daftar dokumen perencanaan dan penganggaran yang relevan untuk periode 2020–2024. Kedua, dokumen diperoleh dan diunduh dari situs resmi pemerintah daerah, basis data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, publikasi Badan Pusat Statistik, dan sumber resmi publik lainnya. Ketiga, setiap dokumen diseleksi berdasarkan relevansinya, khususnya apakah dokumen tersebut memuat informasi mengenai komposisi pendapatan, penerimaan transfer, prioritas belanja, kendala fiskal, dan arah kebijakan fiskal daerah. Keempat, dokumen yang memenuhi kriteria diorganisasikan berdasarkan pemerintah daerah, tahun anggaran, dan jenis dokumen untuk memudahkan perbandingan lintas kasus. Kelima, peneliti mencatat metadata setiap dokumen, meliputi sumber, tahun, jenis dokumen, dan status ketersediaannya. Prosedur ini dirancang untuk memastikan transparansi dan replikabilitas penelitian, mengingat analisis dokumen kualitatif memerlukan dokumentasi yang cermat mengenai bagaimana teks dipilih, diorganisasikan, dan

diinterpretasikan (Bowen, 2009). Apabila terdapat dokumen yang tidak lengkap atau tidak tersedia, penelitian ini menggunakan triangulasi dengan membandingkan sumber resmi lainnya, seperti data realisasi anggaran, publikasi statistik, dan laporan kinerja pemerintah daerah.

3.4. Analisis Data

Data dianalisis menggunakan analisis isi kualitatif yang didukung dengan analisis tematik. Proses analisis diawali dengan pembacaan berulang terhadap dokumen untuk memperoleh pemahaman umum mengenai konteks fiskal masing-masing pemerintah daerah. Selanjutnya, peneliti menerapkan pengodean awal berdasarkan kerangka konseptual desentralisasi fiskal, fiscal illusion, dan flypaper effect. Kode-kode tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam kategori yang lebih luas, meliputi ketergantungan transfer, justifikasi belanja, narasi fiscal illusion, strategi pendapatan daerah, orientasi belanja operasional, dan keberlanjutan fiskal. Analisis isi kualitatif dipandang sesuai karena memungkinkan peneliti menginterpretasikan makna dari data tekstual secara sistematis, baik secara induktif berdasarkan data maupun secara deduktif berdasarkan teori yang telah ada (Elo & Kyngäs, 2008). Selanjutnya, analisis tematik digunakan untuk mengidentifikasi pola-pola yang berulang antardokumen dan antarpemerintah daerah dengan mengikuti tahapan pengodean, pengembangan tema, peninjauan tema, pendefinisian tema, dan interpretasi sebagaimana dikemukakan oleh Braun dan Clarke (2006). Untuk meningkatkan kredibilitas penelitian, digunakan triangulasi sumber, pemeriksaan konsistensi pengodean, penulisan memo analitis, serta audit trail sebagaimana direkomendasikan dalam analisis tematik kualitatif (Nowell et al., 2017). Interpretasi akhir difokuskan pada bagaimana transfer pemerintah pusat dinarasikan dalam perencanaan belanja daerah serta bagaimana narasi tersebut mengindikasikan adanya fiscal illusion dan flypaper effect dalam penganggaran pemerintah kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan.

D. HASIL

Hasil analisis kualitatif terhadap dokumen perencanaan belanja daerah menunjukkan bahwa penganggaran berbasis transfer masih menjadi karakteristik utama dalam perencanaan fiskal pemerintah kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan. Analisis dilakukan terhadap 24 pemerintah daerah dengan menelaah bagaimana transfer pemerintah pusat diposisikan dalam narasi perencanaan dan penganggaran daerah. Data fiskal publik memberikan konteks penting dalam menginterpretasikan temuan dokumenter tersebut. Bank Indonesia melaporkan bahwa pada triwulan I tahun 2024, total pendapatan dan belanja 24 kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan mengalami peningkatan, dengan pertumbuhan belanja terutama didorong oleh belanja operasional. Pada saat yang sama, rasio pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan pemerintah daerah mengalami penurunan dari 26,19% menjadi 24,51%, yang mengindikasikan melemahnya tingkat kemandirian fiskal daerah. Selain itu, publikasi statistik keuangan Badan Pusat Statistik Sulawesi Selatan menegaskan bahwa data resmi APBD kabupaten dan kota bersumber dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dan mencakup data realisasi APBD tahun 2023 serta anggaran APBD tahun 2024, sehingga mendukung reliabilitas dataset dokumenter yang digunakan dalam penelitian ini.

Tabel 1. Tema Utama Hasil Analisis Dokumen

No.	Tema	Pola Dokumenter Utama	Makna Temuan
1	Transfer pusat sebagai jangkar belanja	DAU, DAK, DBH, dan pendapatan transfer lainnya sering diposisikan sebagai dasar utama dalam menentukan kapasitas fiskal dan plafon belanja daerah.	Perencanaan belanja cenderung mengikuti ketersediaan transfer dibandingkan kekuatan pendapatan asli daerah.
2	Fiscal illusion dalam narasi anggaran	Dokumen perencanaan menekankan pembiayaan program melalui transfer pusat, sementara biaya fiskal riil dan keberlanjutan pelayanan publik kurang dijelaskan secara eksplisit.	Pendapatan transfer dapat menciptakan persepsi bahwa ekspansi belanja tidak terlalu membebani fiskal daerah.
3	Persistensi belanja operasional	Narasi anggaran menunjukkan bahwa peningkatan belanja sebagian besar berkaitan dengan kebutuhan rutin dan operasional pemerintah daerah.	Flypaper effect tercermin tidak hanya pada total belanja, tetapi juga pada kekakuan belanja berulang.
4	Narasi PAD yang bersifat prosedural, bukan strategis	Peningkatan PAD umumnya dijelaskan melalui intensifikasi, ekstensifikasi, atau digitalisasi, tetapi belum terhubung kuat dengan restrukturisasi belanja.	Kemandirian fiskal diakui secara formal, namun belum menjadi logika utama dalam perencanaan belanja.
5	Variasi antar pemerintah daerah	Daerah yang lebih urban dan aktif secara ekonomi cenderung memiliki narasi PAD yang lebih kuat, sedangkan daerah kecil dan periferal lebih tampak bergantung pada transfer.	Kapasitas fiskal memengaruhi tingkat ketergantungan transfer, tetapi tidak menghilangkannya.

Temuan utama pertama menunjukkan bahwa transfer pemerintah pusat dikonstruksi sebagai jangkar fiskal utama dalam perencanaan belanja daerah. Dalam dokumen yang dianalisis, pendapatan transfer tidak hanya dicatat sebagai salah

satu komponen pendapatan, tetapi juga digunakan sebagai titik awal dalam menentukan plafon belanja, kelayakan program, dan keberlanjutan kegiatan rutin pemerintah daerah. Pola ini terlihat jelas dalam cara pemerintah daerah memberikan justifikasi terhadap program-program yang dibiayai melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan berbagai skema transfer lainnya. Salah satu ungkapan yang sering ditemukan dalam dokumen adalah bahwa "prioritas belanja daerah disesuaikan dengan ketersediaan pendapatan transfer dan kewajiban mandatory spending" [KUA-PPAS Kabupaten A, 2024]. Temuan tersebut menunjukkan bahwa pendapatan transfer berfungsi sebagai titik referensi utama dalam perencanaan, terutama bagi pemerintah daerah dengan kapasitas PAD yang terbatas.

Tema kedua berkaitan dengan fiscal illusion. Dokumen-dokumen yang dianalisis menunjukkan bahwa ekspansi belanja daerah sering dinarasikan sebagai konsekuensi teknis dari tersedianya transfer pemerintah pusat, bukan sebagai pilihan kebijakan yang memiliki konsekuensi fiskal jangka panjang. Dalam beberapa narasi perencanaan, ketersediaan dana transfer dipresentasikan sebagai peluang untuk mempertahankan atau memperluas pelayanan publik, sementara keberlanjutan belanja apabila terjadi perubahan transfer tidak dibahas secara eksplisit. Pola ini menunjukkan bahwa pembiayaan berbasis transfer dapat menyamarkan beban fiskal riil yang harus ditanggung pemerintah daerah. Indikasi tersebut semakin diperkuat oleh konteks fiskal publik yang menunjukkan bahwa rasio PAD pemerintah daerah di Sulawesi Selatan menurun dari 26,19% menjadi 24,51%, meskipun total pendapatan dan belanja daerah mengalami peningkatan.

Tema ketiga adalah persistensi belanja operasional. Dokumen perencanaan menunjukkan bahwa pendapatan transfer memiliki keterkaitan yang kuat dengan pos-pos belanja yang sulit dikurangi, seperti belanja pegawai, operasional administrasi, pendidikan, kesehatan, dan kewajiban pelayanan dasar lainnya. Temuan ini sejalan dengan laporan Bank Indonesia yang menyatakan bahwa peningkatan belanja pada 24 kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan terutama didorong oleh belanja operasional. Secara kualitatif, pola tersebut menunjukkan bahwa flypaper effect tidak hanya tercermin dalam hubungan numerik antara transfer dan total belanja daerah, tetapi juga tertanam dalam kekakuan institusional perencanaan belanja, di mana transfer digunakan untuk mempertahankan fungsi-fungsi rutin pemerintahan.

Tema keempat adalah lemahnya integrasi strategi peningkatan PAD dalam perencanaan belanja daerah. Meskipun pemerintah daerah umumnya menyebutkan strategi intensifikasi, ekstensifikasi, peningkatan kesadaran pajak, dan digitalisasi pendapatan daerah, strategi tersebut cenderung muncul sebagai pernyataan administratif dan belum menjadi landasan utama restrukturisasi belanja daerah. Dengan kata lain, dokumen perencanaan mengakui pentingnya kemandirian fiskal, tetapi narasi belanja tetap lebih kuat bertumpu pada ketersediaan transfer pemerintah pusat. Pola ini menjadi relevan mengingat alokasi Transfer ke Daerah (TKD) untuk Sulawesi Selatan tahun 2025 mencapai Rp32,8 triliun yang didistribusikan kepada satu pemerintah provinsi dan 24 pemerintah kabupaten/kota, sehingga menunjukkan bahwa transfer pusat masih memiliki signifikansi fiskal yang sangat besar dalam struktur keuangan daerah di wilayah tersebut.

E. PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa flypaper effect di Sulawesi Selatan tidak hanya merupakan fenomena statistik, tetapi juga merupakan fenomena perencanaan dan narasi anggaran. Transfer pemerintah pusat membentuk cara pemerintah daerah mendefinisikan ruang fiskal, memberikan justifikasi terhadap prioritas belanja, serta mempertahankan belanja rutin pemerintah daerah. Temuan ini mendukung literatur keuangan publik yang menyatakan bahwa transfer antarpemerintah dapat memengaruhi keputusan belanja, stabilitas fiskal, dan perilaku pemerintah daerah. Lago et al. (2024) menjelaskan bahwa transfer antarpemerintah dirancang untuk mengatasi kesenjangan fiskal vertikal, mensubsidi layanan prioritas, dan menyetarakan kapasitas fiskal daerah, tetapi pada saat yang sama juga dapat mengubah insentif serta perilaku belanja pemerintah subnasional. Oleh karena itu, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ketergantungan terhadap transfer tidak hanya perlu dipahami melalui angka-angka anggaran, tetapi juga melalui bahasa, logika, dan konstruksi narasi yang terdapat dalam dokumen perencanaan daerah.

Tema fiscal illusion memberikan kontribusi interpretatif yang penting dalam penelitian ini. Dalam dokumen yang dianalisis, ekspansi belanja daerah sering dibingkai sebagai konsekuensi dari ketersediaan transfer pemerintah pusat, bukan sebagai hasil dari upaya fiskal daerah. Temuan ini sejalan dengan penelitian yang menghubungkan fiscal illusion dan flypaper effect dengan mekanisme perilaku dan institusional. Alekseev et al. (2021) menemukan bukti kuat mengenai flypaper effect dalam setting eksperimental, meskipun penelitian tersebut tidak menemukan bukti bahwa fiscal illusion semata-mata menjadi penyebab utama fenomena tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa fiscal illusion dalam perencanaan pemerintah daerah tidak hanya dapat dipahami sebagai kesalahan persepsi fiskal, tetapi juga sebagai rutinitas institusional yang tertanam dalam praktik penganggaran, terutama ketika kewajiban belanja bersifat kaku dan pendapatan transfer relatif dapat diprediksi.

Temuan penelitian ini juga konsisten dengan berbagai penelitian di Indonesia. Septianingrum et al. (2025) menemukan bahwa flypaper effect terjadi pada pemerintah daerah yang tergolong miskin, tetapi tidak ditemukan pada daerah yang lebih kaya, sehingga menunjukkan bahwa kondisi ekonomi daerah memengaruhi respons belanja terhadap transfer pemerintah pusat. Fitrianti et al. (2025) juga menemukan bahwa unconditional grants memiliki pengaruh yang lebih kuat terhadap belanja daerah dibandingkan pendapatan asli daerah di wilayah Sulawesi, dengan Sulawesi Selatan menunjukkan tingkat kemandirian fiskal yang relatif lebih baik dibandingkan beberapa provinsi lain di Sulawesi. Akan tetapi, penelitian ini memperluas temuan tersebut dengan menunjukkan bagaimana ketergantungan terhadap transfer muncul dalam narasi perencanaan belanja daerah. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menjawab pertanyaan mengenai apakah transfer

memengaruhi belanja daerah, tetapi juga bagaimana ketergantungan terhadap transfer tersebut dijustifikasi dan direproduksi dalam dokumen resmi pemerintah daerah.

Hasil penelitian ini juga berkaitan dengan studi-studi yang dilakukan pada masa krisis. Wati et al. (2022) menemukan bahwa pemerintah daerah di Indonesia cenderung lebih bergantung pada Dana Alokasi Umum dibandingkan pendapatan asli daerah dalam membiayai belanja selama pandemi Covid-19. Nurosidah et al. (2023) juga menemukan bahwa flypaper effect muncul pada belanja total, belanja modal, dan belanja operasional selama kebijakan pengurangan transfer pada masa pandemi. Penelitian ini menunjukkan bahwa bahkan di luar konteks krisis, logika perencanaan berbasis transfer tetap bertahan karena pemerintah daerah telah menginstitusionalisasikan transfer pemerintah pusat sebagai referensi pembiayaan yang stabil. Persistensi tersebut menjadi semakin penting dalam konteks Sulawesi Selatan, di mana rasio PAD mengalami penurunan meskipun total pendapatan daerah meningkat.

Implikasi teoretis penelitian ini adalah bahwa fiscal illusion dapat diperlakukan sebagai kategori kualitatif dalam analisis penganggaran publik. Fiscal illusion dapat diidentifikasi melalui narasi berulang yang menekankan ketersediaan transfer pemerintah pusat, sementara pembahasan mengenai keberlanjutan fiskal, penguatan PAD, dan efisiensi belanja masih terbatas. Adapun implikasi praktis penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah perlu mengintegrasikan strategi peningkatan PAD secara lebih eksplisit ke dalam perencanaan belanja daerah. Strategi intensifikasi pendapatan, digitalisasi perpajakan daerah, dan pengembangan ekonomi lokal tidak seharusnya hanya ditempatkan pada bagian pendapatan dalam dokumen perencanaan, tetapi juga harus dihubungkan dengan prioritas belanja, evaluasi program, dan manajemen risiko fiskal. Penelitian selanjutnya dapat memperdalam kajian ini dengan mengombinasikan analisis dokumen dan wawancara yang melibatkan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), komisi anggaran DPRD, serta instansi pengelola pajak daerah untuk memahami bagaimana keputusan perencanaan berbasis transfer dinegosiasikan dalam praktik pemerintahan daerah.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa flypaper effect pada pemerintah kabupaten dan kota di Sulawesi Selatan tidak hanya tercermin dalam hubungan numerik antara transfer pemerintah pusat dan belanja daerah, tetapi juga tertanam dalam logika serta narasi perencanaan belanja daerah. Transfer pemerintah pusat berfungsi sebagai referensi fiskal yang dominan dalam menentukan prioritas belanja, mempertahankan belanja operasional, serta memberikan legitimasi terhadap alokasi anggaran daerah. Pada saat yang sama, fiscal illusion tampak dalam terbatasnya artikulasi mengenai biaya fiskal riil pelayanan publik, lemahnya integrasi strategi peningkatan pendapatan asli daerah ke dalam perencanaan belanja, serta kecenderungan pemerintah daerah memperlakukan transfer sebagai basis pembiayaan pembangunan daerah yang stabil.

Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap literatur dengan menawarkan interpretasi kualitatif mengenai flypaper effect, yaitu dengan menggeser fokus kajian dari verifikasi statistik menuju mekanisme institusional dan naratif yang mereproduksi ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat. Temuan penelitian menunjukkan bahwa penguatan kemandirian fiskal daerah tidak cukup hanya dilakukan melalui peningkatan target pendapatan asli daerah, tetapi juga memerlukan integrasi antara strategi peningkatan pendapatan dengan penetapan prioritas belanja, analisis keberlanjutan fiskal, dan disiplin penganggaran daerah.

Penelitian selanjutnya dapat memperluas kajian ini dengan mengombinasikan analisis dokumen dan wawancara yang melibatkan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), komisi anggaran DPRD, serta instansi pengelola pendapatan daerah guna memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana keputusan belanja berbasis transfer dinegosiasikan dan dikonstruksi dalam praktik pemerintahan daerah.

REFERENCES

Alekseev, A., Alm, J., Sadiraj, V., & Sjoquist, D. L. (2021). Experiments on the fly. *Journal of Economic Behavior & Organization*, *186*, 288–305. https://doi.org/10.1016/j.jebo.2021.03.041

Amalia, F. (2017). Flypaper Effect of Regional Expenditure and It's Impact to Regional Inequality in Indonesia. *Signifikan: Jurnal Ilmu Ekonomi*, *6*(1), 125–138. https://doi.org/10.15408/sjie.v6i1.3293

Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, *9*(2), 27–40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, *3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Dewi, S. R. (2017). Flypaper Effect, PAD, DAU, DAK Terhadap Belanja Daerah Di Kabupaten/Kota Di Indonesia. *Journal of Accounting Science*, *1*(2), 155–174. https://doi.org/10.21070/jas.v1i2.956

Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, *62*(1), 107–115. https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x

Fikri, F. (2020). Flypaper Effect Analysis on Regional Expenditure in East Java Province, Indonesia. *Jurnal*

Ekonomi & Studi Pembangunan, *21*(2). https://doi.org/10.18196/jesp.21.2.5045

Fisher, R. C. (1982). Income and grant effects on local expenditure: The flypaper effect and other difficulties. *Journal of Urban Economics*, *12*(3), 324–345. https://doi.org/10.1016/0094-1190(82)90021-3

Fitrianti, R., Zaenal, M., Fattah, S., & Hidayah, N. (2025a). 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

Hamilton, B. W. (1983). The flypaper effect and other anomalies. *Journal of Public Economics*, *22*(3), 347–361. https://doi.org/10.1016/0047-2727(83)90040-3

Hines, J. R., & Thaler, R. H. (1995). Anomalies: The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, *9*(4), 217–226. https://doi.org/10.1257/jep.9.4.217

Inayati, N. I., & Setiawan, D. (2018). Fenomena Flypaper Effect pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Indonesia. *EKUITAS (Jurnal Ekonomi Dan Keuangan)*, *1*(2), 220–239. https://doi.org/10.24034/j25485024.y2017.v1.i2.2062

Isa, N. M., Zen, I. H., & Mohidin, H. H. B. (2017). Evaluating the Implementation of 'Islamic Built Environment' in the Context of Landscape Components in Public Open Spaces in Malaysia. *Advanced Science Letters*, *23*(9), 8907–8916. https://doi.org/10.1166/asl.2017.9994

Lago, M. E., Lago-Peñas, S., & Martinez-Vazquez, 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

Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic Analysis. *International Journal of Qualitative Methods*, *16*(1). https://doi.org/10.1177/1609406917733847

Nurosidah, S., Khusaini, M., & Prasetyia, F. (2023). Intergovernmental Transfers Reduction Policy and Flypaper Effect: Case of Covid-19 Pandemic in Indonesia. *Jurnal Ekonomi Dan Studi Pembangunan*, *15*(1), 1. https://doi.org/10.17977/um002v15i12023p001

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, *42*(5), 533–544. https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y

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

Turnbull, G. K. (1992). Fiscal illusion, uncertainty, and the flypaper effect. *Journal of Public Economics*, *48*(2), 207–223. https://doi.org/10.1016/0047-2727(92)90027-D

Wati, L. N., Ispriyahadi, H., & Zakaria, D. H. (2022). *The Flypaper Effect Phenomenon Of Intergovernmental Transfers During The Covid-19: Evidence From Indonesia*. *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Rijeci: Časopis Za Ekonomsku Teoriju i Praksu/Proceedings of Rijeka Faculty of Economics: Journal of Economics and Business*, *40*(2), 353–373. https://doi.org/10.18045/zbefri.2022.2.353