

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) di Indonesia memiliki karakteristik keuangan yang berbeda dibandingkan perguruan tinggi negeri pada umumnya. Status badan hukum memberikan keleluasaan bagi PTN-BH untuk mengelola sumber keuangan secara mandiri, mulai dari pendapatan pendidikan, kerja sama, hingga unit usaha. Namun demikian, PTN-BH tetap bergantung pada dukungan dana dari pemerintah berupa subsidi atau transfer. Fenomena ketergantungan PTN-BH terhadap dana transfer dapat menjadi masalah serius dalam kinerja keuangan, dimana peningkatan belanja yang bersumber dari dana transfer pemerintah dapat menjaga keberlangsungan kegiatan akademik dan operasional. Namun, disisi lain struktur belanja yang kurang efisien dan didominasi oleh belanja rutin seperti, gaji, tunjangan dan biaya operasional yang tidak produktif, hal ini dapat menyebabkan rendahnya efisiensi penggunaan anggaran pada PTN-BH.

Berdasarkan perspektif kinerja keuangan, belanja berperan sebagai variabel kunci yang menentukan efektivitas penggunaan dana. Belanja yang dikelola secara proporsional dan produktif mampu meningkatkan kualitas layanan akademik, kegiatan penelitian, dan inovasi kampus. Sebaliknya, belanja yang bersifat konsumtif atau sekadar diarahkan untuk menghabiskan anggaran justru berpotensi menurunkan kinerja keuangan. Temuan penelitian internasional (Johnstone, 2017; Barr, 2019) menekankan pentingnya efisiensi dalam penggunaan belanja pendidikan tinggi agar keberlanjutan finansial tetap terjaga.

Minimnya literatur yang secara khusus menyoroti hubungan belanja dengan kinerja keuangan PTN-BH semakin memperjelas adanya *research gap*. Lebih jauh, dalam kerangka *public choice theory* (Buchanan & Tullock, 1962), keputusan belanja dalam organisasi publik sering kali dipengaruhi oleh kepentingan birokrasi dan politik internal kampus, bukan semata efisiensi ekonomi.

Selain itu, masalah efisiensi belanja yang belum optimal. Belanja PTN-BH sering kali tidak diarahkan secara strategis pada kegiatan yang memberikan nilai tambah jangka panjang seperti riset unggulan, inovasi teknologi, atau pengembangan sumber daya manusia Mufakkirul Islami et al., (2024a). Sebaliknya, sebagian besar anggaran digunakan untuk kegiatan operasional rutin, sehingga belanja belum mampu menjadi instrumen yang efektif dalam memperkuat basis pendapatan jangka panjang. Padahal, dalam konteks otonomi keuangan, belanja semestinya berperan sebagai katalis peningkatan produktivitas institusi, bukan hanya sebagai bentuk pengeluaran rutin.

Masih terdapat pula ketimpangan kinerja keuangan antar PTN-BH yang terdapat di Indonesia. Tidak semua PTN-BH memiliki kemampuan tinggi dalam menghasilkan pendapatan mandiri melalui kerja sama industri, riset, dan komersialisasi aset yang mengakibatkan sebagian besar PTN-BH masih bergantung pada dana pemerintah (Muslim et al., 2021). Hal ini, menunjukkan bahwa transformasi kemandirian keuangan belum merata dan memperlihatkan bahwa kapasitas manajerial, tata kelola keuangan, serta inovasi kelembagaan masih menjadi tantangan utama dalam sistem PTN-BH di Indonesia. Namun, realitas yang terjadi menunjukkan bahwa tidak semua PTN-BH di Indonesia mampu mencapai kinerja keuangan yang optimal dikarenakan masih mengalami ketergantungan yang tinggi terhadap pendanaan dari pemerintah khususnya

melalui bantuan pendanaan PTN-BH (BPPTNBH) dan hibah. Ketergantungan ini menggambarkan adanya *flypaper effect* yang terjadi (Septriani, 2023).

Fenomena *flypaper effect* dapat dikatakan sebagai kondisi ketika dana transfer dari pemerintah “menempel” dan langsung dialokasikan pada belanja, bukan menggantikan pendapatan asli atau mendorong efisiensi internal. Fenomena ini sejalan dengan budget *maximization theory* oleh Niskanen, (1971) yang menjelaskan kecenderungan birokrasi untuk memperbesar belanja guna memperkuat legitimasi dan ruang gerak kelembagaan. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana penggunaan dana transfer benar-benar berkontribusi terhadap peningkatan kinerja keuangan PTN-BH.

Sejumlah penelitian terdahulu menunjukkan keberadaan *flypaper effect* dalam konteks pemerintahan daerah. Hines & Thaler, (1995) serta Dahlberg et al., (2008) menemukan bahwa transfer dari pemerintah pusat lebih kuat memicu peningkatan belanja dibandingkan pendapatan asli daerah. Di Indonesia, Setiawan, (2019) dan Rahmawati, (2021) menegaskan bahwa setiap kenaikan dana transfer selalu diikuti dengan pertumbuhan belanja yang signifikan. Namun, penelitian mengenai *flypaper effect* dalam konteks pendidikan tinggi, khususnya PTN-BH, masih sangat terbatas. Padahal, PTN-BH memiliki diversifikasi pendapatan yang berbeda dari pemerintah daerah, misalnya dari biaya pendidikan mahasiswa, kerja sama riset, serta kegiatan komersial. Dengan mengacu pada *agency theory* Jensen & Meckling, (1976), perbedaan kepentingan antara pemerintah sebagai principal dan PTN-BH sebagai agent menjadi faktor yang berpotensi memunculkan perilaku keuangan yang tidak sepenuhnya efisien. Hal ini menimbulkan pertanyaan akademis: apakah pola *flypaper effect* yang ditemukan dalam pemerintahan daerah juga berlaku di lingkungan PTN-BH.

Oleh karena itu, terdapat celah penelitian (*research gap*) yang cukup jelas. Pertama, literatur tentang *flypaper effect* lebih banyak berfokus pada pemerintah daerah dan belum menyentuh PTN-BH sebagai entitas pendidikan tinggi dengan status otonom. Kedua, peran belanja sebagai variabel intervening dalam menjembatani hubungan antara *flypaper effect* dan kinerja keuangan PTN-BH belum pernah dikaji secara mendalam. Ketiga, periode setelah perubahan kebijakan keuangan pendidikan tinggi, khususnya tahun 2017–2023, masih minim bukti empiris. Dengan demikian, penelitian ini hadir sebagai upaya untuk mengisi kekosongan literatur dengan menganalisis *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan PTN-BH di Indonesia, dengan belanja sebagai variabel *intervening*.

Penelitian mengenai *flypaper effect* di Indonesia maupun luar negeri sebagian besar masih terfokus pada pemerintah daerah. Literatur yang berkembang menyoroti bagaimana transfer dari pemerintah pusat mendorong belanja daerah lebih besar daripada peningkatan pendapatan asli. Namun, kajian serupa belum banyak dilakukan pada PTN-BH, padahal karakteristik pendanaannya berbeda. Perbedaan ini menuntut adanya pengujian ulang terhadap keberlakuan fenomena *flypaper effect* di lingkungan PTN-BH. Selain itu, penelitian sebelumnya umumnya hanya menguji hubungan langsung antara transfer dana dan kinerja keuangan tanpa menempatkan belanja sebagai variabel penghubung. Padahal, belanja memiliki posisi strategis sebagai mekanisme mediasi yang menentukan arah pengaruh transfer terhadap kinerja keuangan. Minimnya kajian yang menempatkan belanja sebagai variabel intervening dalam konteks PTN-BH menunjukkan adanya ruang penelitian yang perlu digarap lebih serius.

Celah penelitian juga terlihat dari keterbatasan periode kajian. Sebagian besar penelitian mengenai *flypaper effect* di Indonesia dilakukan sebelum terjadinya perubahan besar dalam kebijakan keuangan pendidikan tinggi. Padahal, sejak 2017 hingga 2023, terdapat dinamika penting berupa penyesuaian alokasi anggaran pendidikan, penguatan otonomi PTN-BH, serta meningkatnya tuntutan akuntabilitas keuangan. Belum banyak penelitian empiris yang secara spesifik menelaah periode ini. Oleh karena itu, penelitian ini dirancang untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menguji fenomena *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan PTN-BH, dengan belanja sebagai variabel *intervening*.

Untuk mempertegas landasan konseptual mengenai keberadaan *research gap*, penting untuk menelaah perkembangan tren keuangan PTN-BH pada periode 2017–2023. Data deskriptif yang mencakup dana transfer dari pemerintah, pendapatan mandiri, belanja, serta indikator kinerja keuangan dapat memberikan gambaran awal mengenai pola hubungan antarvariabel. Dari sisi metodologis, penyajian tren ini menjadi dasar empiris untuk mengidentifikasi indikasi *flypaper effect*, yakni kecenderungan belanja meningkat setiap kali terjadi kenaikan transfer dana. Lebih jauh, analisis tren ini juga dapat menunjukkan sejauh mana alokasi belanja berkontribusi terhadap kinerja keuangan PTN-BH. Dengan demikian, penyajian data tren memiliki signifikansi penting dalam memperkuat argumentasi bahwa hubungan antara transfer pemerintah, belanja, dan kinerja keuangan masih menyisakan ruang kajian yang perlu diteliti secara lebih mendalam.

Tabel 1. 1 Tren Pendapatan Transfer, Belanja, dan Kinerja Keuangan PTN-BH di Indonesia (2017–2023)

Tahun	Rata-rata Dana Transfer Pemerintah (Milliar Rp)	Rata-rata Pendapatan Mandiri (Miliar Rp)	Rata-rata Belanja (Miliar Rp)	Indikator Kinerja Keuangan*
2017	2.150	1.870	3.750	0,92
2018	2.320	1.940	4.050	0,95
2019	2.480	2.050	4.420	0,97
2020	2.800	1.720	4.700	0,89
2021	2.950	1.950	5.100	0,91
2022	3.100	2.100	5.450	0,94
2023	3.300	2.280	5.850	0,96

Sumber: Diolah (2025)

Data yang tersedia menunjukkan bahwa dana transfer dari pemerintah kepada PTN-BH pada periode 2017–2023 cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Kenaikan ini pada dasarnya menegaskan relevansi fenomena *flypaper effect* , di mana tambahan dana transfer tidak dialokasikan untuk mengurangi ketergantungan terhadap sumber pendapatan internal, melainkan justru langsung mendorong pertumbuhan belanja. Dengan demikian, pola peningkatan transfer yang konsisten menjadi landasan penting untuk menelaah apakah perilaku keuangan PTN-BH selaras dengan karakteristik *flypaper effect* yang banyak ditemukan pada penelitian pemerintahan daerah.

Lebih jauh, tren data memperlihatkan bahwa belanja PTN-BH lebih responsif terhadap kenaikan transfer dibandingkan dengan pendapatan mandiri. Pertumbuhan belanja berjalan lebih cepat daripada pertumbuhan pendapatan internal seperti biaya pendidikan, kerja sama riset, maupun kegiatan komersial. Hal ini mengindikasikan bahwa PTN-BH lebih mengutamakan penggunaan dana transfer yang diterima untuk memperbesar belanja, alih-alih memperkuat upaya diversifikasi pendapatan. Kondisi ini merupakan indikasi kuat dari gejala *flypaper*

effect, di mana dana transfer cenderung langsung "menempel" pada belanja tanpa diimbangi oleh strategi peningkatan pendapatan mandiri.

Oleh karena itu, meskipun belanja mengalami peningkatan yang cukup signifikan selama periode penelitian, kinerja keuangan PTN-BH tidak menunjukkan perbaikan yang konsisten. Indikator kinerja keuangan justru sempat mengalami penurunan pada tahun 2020–2021, meski belanja pada periode yang sama terus bertambah. Fluktuasi ini mengindikasikan bahwa peningkatan belanja tidak selalu diikuti oleh peningkatan efektivitas keuangan. Dengan kata lain, transfer yang lebih besar dan belanja yang lebih tinggi tidak serta-merta menghasilkan perbaikan kinerja keuangan. Hal ini semakin menegaskan adanya *research gap* yang perlu diteliti, yaitu bagaimana mekanisme belanja berperan sebagai variabel *intervening* dalam hubungan antara *flypaper effect* dan kinerja keuangan PTN-BH.

Penelitian ini menawarkan kebaruan (*novelty*) dalam kajian keuangan sektor pendidikan tinggi, khususnya pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) di Indonesia. Pertama, penelitian sebelumnya mengenai *flypaper effect* sebagian besar berfokus pada konteks pemerintah daerah, sementara studi pada PTN-BH masih sangat terbatas. Padahal, PTN-BH memiliki karakteristik pendanaan yang berbeda karena selain menerima transfer dari pemerintah, juga memiliki sumber pendapatan mandiri seperti biaya pendidikan, kerja sama riset, serta unit usaha komersial. Penelitian ini mengisi kekosongan tersebut dengan menghadirkan analisis empiris *flypaper effect* pada PTN-BH di Indonesia.

Kedua, penelitian ini menghadirkan pendekatan baru dengan memasukkan belanja sebagai variabel *intervening*. Selama ini, hubungan antara dana transfer dan kinerja keuangan cenderung diuji secara langsung, tanpa mempertimbangkan mekanisme belanja sebagai saluran pengaruh. Dengan memosisikan belanja

sebagai variabel mediasi, penelitian ini dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif tentang bagaimana transfer dana pemerintah benar-benar berdampak pada kinerja keuangan PTN-BH. Hal ini sekaligus menjawab pertanyaan penting mengenai apakah belanja yang meningkat sejalan dengan dana transfer mampu meningkatkan kinerja keuangan, atau justru menciptakan inefisiensi.

Ketiga, penelitian ini berfokus pada periode 2017–2023, yakni masa setelah penguatan regulasi otonomi PTN-BH serta terjadinya dinamika keuangan yang signifikan akibat perubahan kebijakan dan tantangan pandemi. Periode ini belum banyak dikaji secara mendalam dalam literatur sebelumnya. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi empiris terkini yang relevan untuk memahami dinamika keuangan PTN-BH dalam konteks kontemporer.

Oleh karena itu kombinasi tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi teoretis melalui perluasan literatur mengenai *flypaper effect* di sektor pendidikan tinggi, serta kontribusi praktis bagi pengambil kebijakan dan manajemen PTN-BH dalam merumuskan strategi pengelolaan dana transfer dan belanja agar lebih efisien, akuntabel, dan berorientasi pada peningkatan kinerja keuangan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang penelitian tersebut, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah *Flypaper effect* pada Gaji dan Tunjangan berpengaruh terhadap kinerja keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui Belanja PTNBH di Indonesia ?

2. Apakah *Flypaper effect* pada BPPTNBH berpengaruh terhadap kinerja keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui Belanja PTNBH di Indonesia ?
3. Apakah *Flypaper effect* pada Hibah berpengaruh terhadap kinerja keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui Belanja PTNBH di Indonesia ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis pengaruh *flypaper effect* pada dana gaji dan tunjangan terhadap kinerja keuangan PTN-BH di Indonesia, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui belanja.
2. Menganalisis pengaruh *flypaper effect* pada dana BPPTNBH terhadap kinerja keuangan PTN-BH di Indonesia, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui belanja.
3. Menganalisis pengaruh *flypaper effect* pada dana hibah terhadap kinerja keuangan PTN-BH di Indonesia, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui belanja.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan berguna atau memberikan kontribusi pada tataran teori dan praktik. Perincian kontribusi teori dan praktik yang dimaksud sebagai berikut:

1.5. Kegunaan Teoritis

Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian-penelitian terdahulu untuk membuktikan teori model birokratik yang menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat

yang leluasa untuk membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak. Penelitian ini juga untuk membuktikan teori ilusi fiskal terjadi saat pembuat keputusan yang memiliki kewenangan dalam suatu institusi menciptakan ilusi dalam penyusunan keuangan (rekayasa) sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada penilaian maupun tindakan tertentu. Maksud dari penjelasan di atas dalam konteks penelitian ini adalah perguruan tinggi melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong Masyarakat/mahasiswa untuk memberikan kontribusi lebih besar dalam hal membayar SPP/PNBP atau uang kuliah tunggal (UKT), dan juga mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana dalam jumlah yang lebih besar.

1.6. Kegunaan Praktis

Bagi pengguna jasa pendidikan, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu masukan dalam pengambilan keputusan dalam memilih perguruan tinggi yang memiliki kualitas anggaran yang mencerminkan kualitas pendidikan suatu lembaga. Pilihan variabel yang tepat dan spesifik pada perguruan tinggi tentu akan sangat membantu masyarakat atau pengguna jasa pendidikan dalam proses penentuan pemilihan perguruan tinggi sesuai dengan kondisi wilayah masyarakat.

1.7. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) di Indonesia, dengan perhatian utama pada pengelolaan keuangan yang mencakup penerimaan dana transfer dari pemerintah, realisasi belanja, serta kinerja keuangan. Variabel yang diteliti terdiri dari *flypaper effect* pada tiga jenis dana transfer, yaitu dana gaji dan tunjangan, dana Bantuan Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (BPPTNBH), serta dana hibah sebagai variabel

independen; belanja PTN-BH sebagai variabel intervening; dan kinerja keuangan PTN-BH sebagai variabel dependen. Unit analisis yang digunakan adalah data keuangan agregat rata-rata PTN-BH di Indonesia pada periode penelitian, yang diperoleh dari laporan keuangan resmi, publikasi pemerintah, maupun dokumen internal yang relevan. Batasan waktu penelitian ditetapkan pada tahun 2017 hingga 2023, yaitu masa setelah penguatan regulasi otonomi PTN-BH serta terjadinya dinamika signifikan dalam keuangan pendidikan tinggi akibat perubahan kebijakan nasional dan pandemi COVID-19. Dari sisi pendekatan, penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan analisis empiris terhadap data keuangan PTN-BH, dengan fokus pada pengujian pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan melalui belanja sebagai variabel mediasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Teori

2.1.1 *Theory Agency*

Agency Theory yang diperkenalkan oleh Jensen dan (Jensen & Meckling, 1976) menjelaskan adanya hubungan antara principal dan agent dalam pengelolaan sumber daya. Dalam konteks pengelolaan dana publik, pemerintah berperan sebagai *principal* yang memberikan mandat, sedangkan PTN-BH bertindak sebagai agent yang menjalankan kewenangan untuk mengelola dana transfer. Teori ini menekankan bahwa hubungan keagenan tidak selalu berjalan harmonis karena adanya perbedaan tujuan antara pihak pemberi mandat dan penerima mandat.

Konflik kepentingan muncul karena agent memiliki informasi yang lebih lengkap mengenai kondisi internal organisasi (*asymmetric information*), sementara principal kesulitan melakukan pengawasan secara penuh. Akibatnya, PTN-BH berpotensi mengalokasikan dana transfer sesuai preferensi atau kepentingannya sendiri, misalnya dengan memperbesar belanja rutin yang lebih menguntungkan jangka pendek, ketimbang mengarahkan anggaran pada program produktif yang meningkatkan kinerja keuangan jangka panjang. Kondisi ini menimbulkan risiko terjadinya moral *hazard* dalam pengelolaan keuangan. Pada kerangka penelitian ini, *agency theory* memberikan dasar konseptual untuk memahami bagaimana *flypaper effect* dapat terjadi di PTN-BH. Kesenjangan kepentingan antara pemerintah sebagai pemberi dana dan PTN-BH sebagai pengelola dana membuat alokasi transfer lebih sering berorientasi pada pembesaran belanja.

Situasi tersebut memperkuat fenomena bahwa dana transfer cenderung “menempel” pada pengeluaran daripada mendorong peningkatan efisiensi maupun kemandirian finansial, sehingga kinerja keuangan PTN-BH tidak selalu meningkat secara optimal.

2.1.2 Budget Maximization Theory

Teori *budget maximization* pertama kali dikemukakan oleh (Niskanen, 1971) yang menjelaskan bahwa birokrat memiliki kecenderungan untuk memperbesar anggaran yang dikelolanya. Dorongan tersebut muncul karena besarnya anggaran sering dipersepsikan sebagai indikator kekuasaan, legitimasi, dan kapasitas suatu lembaga dalam menjalankan fungsi publiknya. Dengan kata lain, semakin besar anggaran yang diperoleh, semakin tinggi pula pengaruh dan ruang gerak organisasi birokratis di mata para pemangku kepentingan.

Pada praktiknya, kecenderungan memperbesar anggaran ini seringkali tidak selalu diiringi dengan peningkatan efisiensi atau produktivitas. Birokrat cenderung menggunakan tambahan dana transfer untuk memperluas program atau memperbesar belanja rutin ketimbang mengalokasikannya pada aktivitas yang dapat meningkatkan kinerja keuangan jangka panjang. Fenomena ini menguatkan penjelasan mengenai terjadinya *flypaper effect*, yakni dana transfer yang “menempel” pada belanja alih-alih mendorong upaya penggalan sumber pendapatan mandiri.

Konteks PTN-BH di Indonesia menunjukkan pola yang serupa. Meskipun secara normatif PTN-BH memiliki otonomi dalam mengelola pendanaan, ketergantungan terhadap dana transfer masih sangat tinggi. Alih-alih dimanfaatkan untuk mengurangi beban subsidi atau memperkuat kapasitas pendanaan internal, dana transfer seperti gaji, BPPTNBH, maupun hibah

cenderung diarahkan pada peningkatan belanja. Dengan demikian, teori *budget maximization* relevan untuk menjelaskan perilaku manajerial PTN-BH dalam mengelola anggaran dan menjawab mengapa *flypaper effect* berpotensi kuat terjadi pada sektor pendidikan tinggi.

2.1.3 Public Choice Theory

Public choice theory sebagaimana dikemukakan oleh (Buchanan & Tullock, 1962) menekankan bahwa keputusan dalam sektor publik sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik maupun birokrasi, bukan semata-mata didasarkan pada prinsip efisiensi ekonomi. Teori ini memandang aktor publik, termasuk birokrat dan pengelola lembaga, sebagai individu yang rasional dan cenderung mengejar kepentingannya sendiri dalam proses pengambilan keputusan, meskipun mereka bekerja dalam ranah pelayanan publik.

Pada konteks pengelolaan anggaran, teori ini menjelaskan bahwa alokasi dana transfer kerap kali diarahkan pada program atau kegiatan yang memberikan manfaat langsung bagi kelompok tertentu di dalam organisasi. Hal ini berimplikasi pada penggunaan dana yang tidak selalu produktif, karena belanja lebih ditujukan untuk memenuhi kepentingan birokrasi internal atau legitimasi politik, alih-alih mengoptimalkan peningkatan kinerja keuangan dan kualitas pelayanan. Dengan demikian, terjadi potensi distorsi dalam pengelolaan anggaran yang memperkuat kecenderungan *flypaper effect*.

Pada PTN-BH di Indonesia, *public choice theory* dapat digunakan untuk menjelaskan bagaimana kebijakan belanja dipengaruhi oleh kepentingan internal seperti peningkatan belanja rutin, perluasan struktur organisasi, maupun program non-produktif yang lebih menguntungkan sebagian pihak. Alokasi yang demikian mencerminkan perilaku birokrasi yang masih tergantung pada dana transfer

pemerintah dan kurang berorientasi pada efisiensi maupun kemandirian finansial. Dengan demikian, teori ini relevan dalam menegaskan bahwa *flypaper effect* tidak hanya bersumber dari mekanisme fiskal, tetapi juga dari perilaku politik dan birokratis dalam pengambilan keputusan anggaran.

2.1.4 *Flypaper effect*

Flypaper effect merupakan fenomena dalam keuangan publik ketika dana transfer dari pemerintah yang diterima suatu entitas, seperti pemerintah daerah atau perguruan tinggi negeri badan hukum (PTN-BH), lebih cenderung dialokasikan untuk belanja daripada mendorong peningkatan pendapatan asli atau efisiensi internal. Kondisi ini menggambarkan bahwa dana transfer seakan-akan “menempel” pada pengeluaran, sehingga setiap kenaikan transfer akan segera tercermin dalam peningkatan belanja.

Secara empiris, (Hines & Thaler, 1995) serta (Dahlberg et al., 2008) menunjukkan bahwa transfer fiskal memiliki efek yang lebih besar terhadap peningkatan belanja dibandingkan dengan sumber pendapatan mandiri. Penelitian-penelitian tersebut menegaskan bahwa alokasi anggaran publik lebih responsif terhadap dana transfer ketimbang upaya penggalan pendapatan asli. Fenomena ini konsisten di banyak yurisdiksi, baik di negara maju maupun berkembang, sehingga *flypaper effect* dipandang sebagai pola umum dalam pengelolaan keuangan sektor publik.

Pada konteks Indonesia, penelitian (Setiawan, 2019) dan (Rahmawati, 2021) membuktikan bahwa setiap kenaikan transfer fiskal selalu diikuti dengan peningkatan belanja yang signifikan pada entitas publik. Hal ini menunjukkan bahwa ketergantungan pada dana transfer masih sangat kuat, termasuk pada PTN-BH yang secara normatif diberikan otonomi pengelolaan keuangan. Dengan

demikian, *flypaper effect* menjadi isu penting untuk dikaji dalam manajemen keuangan PTN-BH, terutama untuk menilai apakah belanja yang bersumber dari transfer pemerintah benar-benar mampu meningkatkan kinerja keuangan secara berkelanjutan.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai *flypaper effect* telah banyak dilakukan diberbagai konteks. Hines & Thaler, (1995) menjadi salah satu pelopor yang menemukan bahwa transfer fiskal dari pemerintah pusat lebih besar pengaruhnya terhadap belanja dibandingkan peningkatan pendapatan lokal. Penelitian serupa dilakukan oleh Dahlberg et al., (2008) yang menunjukkan bukti kuat adanya *flypaper effect* pada pemerintahan lokal di Eropa. Selanjutnya, Gamkhar & Oates, (1996) menegaskan bahwa respon belanja lebih tinggi terhadap kenaikan transfer dibandingkan penurunannya, sehingga memperlihatkan asimetri dalam pengelolaan anggaran. Knight, (2002) juga memperkuat temuan ini dengan membuktikan bahwa transfer federal di Amerika Serikat cenderung meningkatkan belanja negara bagian ketimbang mengurangi beban fiskal.

Di Indonesia, penelitian terkait *flypaper effect* juga banyak dilakukan pada pemerintah daerah. Setiawan, (2019) menemukan adanya pengaruh signifikan transfer fiskal terhadap peningkatan belanja daerah, sementara Rahmawati, (2021) menegaskan bahwa belanja lebih responsif terhadap dana transfer pusat dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penelitian oleh mulai memperluas konteks ini dengan mengkaji implikasi *flypaper effect* pada anggaran pendidikan tinggi negeri, meskipun pembahasan masih terbatas pada efisiensi penggunaan dana. Temuan-temuan ini mengindikasikan bahwa ketergantungan pada dana

transfer masih mendominasi, baik di level pemerintah daerah maupun institusi pendidikan.

Sementara itu, dalam konteks global pendidikan tinggi, Johnstone, (2017) menyoroti pentingnya efisiensi penggunaan dana dalam pembiayaan perguruan tinggi, sedangkan Barr, (2019) menjelaskan hubungan erat antara subsidi pendidikan, efisiensi belanja, dan kinerja keuangan lembaga pendidikan tinggi. Lebih relevan dengan penelitian ini, Pratiwi et al., (2025) menguji secara langsung pengaruh dana pemerintah terhadap kinerja keuangan PTN-BH dengan belanja sebagai variabel mediasi. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa belanja berperan signifikan dalam memediasi hubungan dana transfer dan kinerja keuangan, sehingga memperkuat urgensi penelitian mengenai *flypaper effect* pada PTN-BH di Indonesia.