

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sejak pengaplikasian otonomi daerah serta desentralisasi diimplementasikan ke dalam Indonesia, pemerintah pusat telah melimpahkan wewenang yang lebih luas untuk pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan, termasuk dalam manajemen anggaran daerah. Penerapan otonomi daerah yang berasaskan pada (UU No. 23 Tahun 2014), menegaskan bahwa wilayah otonom memiliki hak, kewenangan, serta tanggung jawab guna mengoordinasikan dan menata aspek pemerintahan serta orientasi masyarakatnya secara independen pada tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi tersebut menuntut pemerintah daerah dalam rangka memanfaatkan kapasitas fiskal yang dimiliki secara optimal. Dengan demikian, penerapan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada prinsip efektivitas, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas menjadi elemen krusial dalam mendukung terwujudnya sistem pemerintahan yang baik.

Meskipun pemerintah daerah telah menerima otoritas yang cukup besar mengenai manajemen anggaran, pelaksanaannya di lapangan belum sepenuhnya berjalan optimal. Keterbatasan kapasitas fiskal serta kemampuan manajerial aparatur daerah masih memengaruhi kualitas perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Perencanaan anggaran yang kurang tepat dapat menimbulkan ketidaksesuaian antara target dan realisasi,

sehingga berdampak pada rendahnya tingkat penyerapan anggaran (A. Putri & Herawati, 2022). Kondisi tersebut berpotensi menyebabkan keterlambatan pelaksanaan program serta penumpukan realisasi belanja pada akhir tahun anggaran, yang dimana kemudian mengakibatkan kinerja keuangan daerah menjadi kurang efektif. Fenomena serupa juga terlihat pada pemerintah kota di Provinsi Jawa Timur, sebagaimana tercermin dari adanya selisih antara anggaran yang ditetapkan dan realisasi belanja daerah selama periode 2022–2024. Perbedaan antara target dan capaian tersebut menggambarkan belum optimalnya efektivitas pengelolaan keuangan daerah.

**Tabel 1. 1 Perbandingan Budget dan Aktualisasi Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur 2022-2024**

TAHUN	NAMA KOTA	ANGGARAN BELANJA	REALISASI BELANJA	(%) SERAPAN
2022	Surabaya	Rp10.636.827.593.321,00	Rp9.448.236.778.683,50	89%
	Malang	Rp2.545.685.224.017,00	Rp2.188.318.745.870,33	86%
	Kediri	Rp1.873.584.434.592,00	Rp1.482.748.596.777,33	79%
	Mojokerto	Rp1.197.460.466.254,00	Rp1.064.223.652.876,43	89%
	Pasuruan	Rp1.061.506.656.840,00	Rp939.274.546.104,50	88%
	Probolinggo	Rp1.263.103.482.080,00	Rp1.080.134.068.338,53	86%
	Madiun	Rp1.310.574.608.272,00	Rp1.165.410.106.455,26	89%
2023	Surabaya	Rp10.821.334.252.595,00	Rp9.543.590.902.934,50	88%
	Malang	Rp2.829.655.226.955,00	Rp2.596.706.284.209,93	92%
	Kediri	Rp1.920.256.048.812,00	Rp1.566.450.723.233,00	82%
	Mojokerto	Rp1.211.286.652.880,00	Rp1.113.313.472.916,49	92%
	Pasuruan	Rp1.153.911.589.473,00	Rp1.010.778.967.728,92	88%
	Probolinggo	Rp1.116.603.394.169,00	Rp1.016.894.990.872,63	91%
	Madiun	Rp1.280.060.781.955,00	Rp1.194.903.395.527,39	93%
2024	Surabaya	Rp11.500.368.580.693,00	Rp9.998.040.835.382,49	87%
	Malang	Rp2.620.698.813.849,00	Rp2.455.641.071.583,72	94%
	Kediri	Rp1.891.393.326.713,00	Rp1.558.866.792.688,00	82%
	Mojokerto	Rp1.091.813.690.658,00	Rp1.029.380.997.073,17	94%
	Pasuruan	Rp1.140.715.996.510,00	Rp1.054.171.463.379,27	92%
	Probolinggo	Rp1.099.642.611.061,00	Rp1.039.189.025.613,39	95%
	Madiun	Rp1.246.786.210.085,00	Rp1.172.206.504.141,49	94%
<b>RATA-RATA</b>				<b>89%</b>

Sumber: LRA Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur (diolah penulis, 2026)

Sesuai dengan Tabel 1.1, tingkat serapan anggaran pemerintah kota pada Provinsi Jawa Timur di tahun 2022-2024 menunjukkan fluktuasi antar kota dan antar tahun. Sebagian besar daerah mencatat tingkat serapan anggaran pada kisaran 79%–95%, dengan hanya beberapa kota yang mampu mencapai serapan di atas 90% secara konsisten. Rata-rata tingkat serapan sebesar 89% masih tergolong dalam kategori cukup, yang mengindikasikan bahwa perencanaan dan pelaksanaan anggaran belum sepenuhnya berjalan optimal. Kondisi tersebut mencerminkan adanya ketidaksesuaian antara perencanaan dan realisasi anggaran, yang menunjukkan perbedaan derajat efektivitas serta efisiensi dalam penyelenggaraan manajemen keuangan daerah. Variasi capaian serapan anggaran ini mengindikasikan bahwa capaian finansial pemerintah kota di wilayah Provinsi Jawa Timur belum sepenuhnya optimal, karena tingkat kinerja juga dipengaruhi oleh kapasitas masing-masing daerah dalam mengelola aspek fiskal.

Kinerja keuangan yang belum optimal tersebut berkaitan dengan struktur penerimaan daerah yang tetap bertumpu pada dana transfer pemerintah pusat sebagai sumber pendanaan utama, terutama dana perimbangan. Tingginya ketergantungan terhadap sumber dana eksternal ini membatasi kapasitas pemerintah kota dalam membiayai program secara mandiri. Tabel 1.2 menyajikan ringkasan komposisi pendapatan pemerintah kota pada Provinsi Jawa Timur.

**Tabel 1. 2 Proporsi Dana Perimbangan Pemerintah Kota di Jawa Timur Tahun 2022–2024**

TAHUN	NAMA KOTA	DANA PERIMBANGAN	TOTAL PENDAPATAN	PERSENTASE
2022	Surabaya	Rp2.475.155.880.738,00	Rp8.791.308.679.482,20	28%
	Malang	Rp1.164.294.384.628,00	Rp2.171.753.404.373,60	54%
	Kediri	Rp986.070.144.312,00	Rp1.453.556.698.954,24	68%
	Mojokerto	Rp564.749.435.829,79	Rp916.439.416.602,17	62%
	Pasuruan	Rp626.097.743.201,00	Rp911.656.871.775,11	69%
	Probolinggo	Rp652.144.647.692,00	Rp955.089.232.636,99	68%
	Madiun	Rp668.609.902.487,00	Rp1.060.716.311.084,55	63%
2023	Surabaya	Rp2.564.776.881.262,00	Rp9.604.779.764.405,37	27%
	Malang	Rp1.233.407.465.441,00	Rp2.344.815.945.277,81	53%
	Kediri	Rp974.723.803.335,00	Rp1.478.072.837.268,00	66%
	Mojokerto	Rp609.735.022.212,00	Rp1.007.952.645.674,44	60%
	Pasuruan	Rp635.710.664.212,00	Rp941.695.238.574,70	68%
	Probolinggo	Rp634.206.402.044,00	Rp968.433.112.167,29	65%
	Madiun	Rp666.070.630.012,80	Rp1.117.612.130.232,42	60%
2024	Surabaya	Rp2.814.643.777.326,00	Rp10.034.448.255.551,40	28%
	Malang	Rp1.288.635.522.105,00	Rp2.465.737.922.935,90	52%
	Kediri	Rp971.768.094.258,00	Rp1.507.326.107.383,27	64%
	Mojokerto	Rp599.335.996.564,00	Rp1.000.058.776.830,36	60%
	Pasuruan	Rp648.726.164.052,00	Rp970.175.327.046,91	67%
	Probolinggo	Rp656.882.353.121,00	Rp992.701.449.220,29	66%
	Madiun	Rp725.271.874.685,63	Rp1.171.513.055.718,60	62%
<b>RATA-RATA</b>				<b>58%</b>

Sumber: LRA Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur (diolah penulis, 2026)

Sesuai dengan informasi pada Tabel 1.2, diketahui bahwa dana perimbangan tetap berfungsi sebagai sumber pendapatan yang paling penting dengan rata-rata kontribusi sebesar 58% dari total pendapatan daerah. Sebagian besar kota, seperti Kediri, Mojokerto, Pasuruan, Probolinggo, dan Madiun, mencatat persentase di atas 50% bahkan mendekati 70%, yang mencerminkan tingginya ketergantungan terhadap transfer dari pemerintah pusat. Sebaliknya, Kota Surabaya menunjukkan proporsi yang lebih rendah, yakni sekitar 27–28%, sehingga menggambarkan tingkat kemandirian fiskal yang relatif lebih baik dibandingkan daerah lainnya. Perbedaan proporsi tersebut menandakan

adanya ketimpangan kapasitas keuangan antar pemerintah kota. Dominannya peran dana perimbangan ini mengindikasikan bahwa pengelolaan pendapatan daerah masih belum sepenuhnya mandiri dan berpotensi memengaruhi pencapaian kinerja keuangan, sehingga pengaruhnya perlu dianalisis lebih lanjut.

Penelitian terdahulu dari Ardelia *et al.*, (2022) mengatakan jika dana penyeimbang berkontribusi yang berarti terhadap capaian finansial pemerintah daerah. Sebaliknya, pada studi literatur yang dilaksanakan oleh S. P. Putri & Ratnawati (2023), menyatakan dana perimbangan justru berdampak yang cenderung menurunkan kinerja keuangan pemerintah daerah. Perbedaan temuan diatas mengindikasikan terdapat inkonsistensi terhadap temuan empiris terkait dampak dana perimbangan pada kinerja keuangan daerah. Ketidaksamaan temuan tersebut diduga disebabkan oleh perbedaan karakteristik wilayah, rentang waktu penelitian, serta variasi indikator kinerja keuangan yang digunakan. Maka sebab itu, diperlukan kajian lanjutan guna mengkaji ulang dampak dana penyeimbang serta kinerja keuangan pemerintah daerah melalui pertimbangan objek serta periode kajian yang berbeda agar diperoleh pemahaman yang lebih menyeluruh.

Selain komposisi penghasilan yang masih bertumpu pada dana transfer, belanja daerah turut menjadi faktor utama yang menentukan kualitas kinerja keuangan pemerintah kota. Belanja modal menjadi salah satu komponen utama yang strategis, karena pengeluaran ini diarahkan

untuk pembiayaan pembangunan aset tetap yang diantaranya infrastruktur, fasilitas publik, dan sarana pelayanan masyarakat yang manfaatnya bersifat jangka panjang (Narayany & Hendaris, 2026). Untuk menelaah besarnya komitmen pemerintah daerah dalam menetapkan alokasi belanja modal, Tabel 1.3 menyajikan proporsi belanja modal dibandingkan dengan total belanja daerah selama kurun waktu 2022 hingga 2024.

**Tabel 1. 3 Proporsi Belanja Modal pada Total Belanja Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur Periode 2022–2024**

TAHUN	NAMA KOTA	BELANJA MODAL	TOTAL BELANJA DAERAH	PERSENTASE
2022	Surabaya	Rp1.766.030.466.528,00	Rp9.448.236.778.683,50	19%
	Malang	Rp310.813.569.513,00	Rp2.188.318.745.870,33	14%
	Kediri	Rp169.126.180.227,31	Rp1.482.748.596.777,33	11%
	Mojokerto	Rp261.761.638.363,59	Rp1.064.223.652.876,43	25%
	Pasuruan	Rp129.718.487.434,85	Rp939.274.546.104,50	14%
	Probolinggo	Rp250.674.126.301,82	Rp1.080.134.068.338,53	23%
	Madiun	Rp232.434.449.701,97	Rp1.165.410.106.455,26	20%
	2023	Surabaya	Rp1.671.895.816.185,00	Rp9.543.590.902.934,50
Malang		Rp405.779.018.058,00	Rp2.596.706.284.209,93	16%
Kediri		Rp198.705.950.406,00	Rp1.566.450.723.233,00	13%
Mojokerto		Rp229.515.774.166,00	Rp1.113.313.472.916,49	21%
Pasuruan		Rp146.150.795.740,00	Rp1.010.778.967.728,92	14%
Probolinggo		Rp112.290.783.286,00	Rp1.016.894.990.872,63	11%
Madiun		Rp217.790.302.662,69	Rp1.194.903.395.527,39	18%
2024		Surabaya	Rp1.897.241.994.668,00	Rp9.998.040.835.382,49
	Malang	Rp191.931.112.915,68	Rp2.455.641.071.583,72	8%
	Kediri	Rp152.123.432.240,00	Rp1.558.866.792.688,00	10%
	Mojokerto	Rp147.874.897.358,00	Rp1.029.380.997.073,17	14%
	Pasuruan	Rp127.858.320.269,00	Rp1.054.171.463.379,27	12%
	Probolinggo	Rp75.418.956.796,94	Rp1.039.189.025.613,39	7%
	Madiun	Rp159.166.507.474,73	Rp1.172.206.504.141,49	14%
	<b>RATA-RATA</b>			

Sumber: LRA Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur (diolah penulis, 2026)

Jika dikaitkan oleh standar ideal pengelolaan belanja daerah, porsi belanja modal yang ditampilkan pada Tabel 1.3 masih belum memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam kebijakan nasional. Berdasarkan regulasi yang sudah diimplementasikan pada (UU No, 1 Tahun 2022), yang

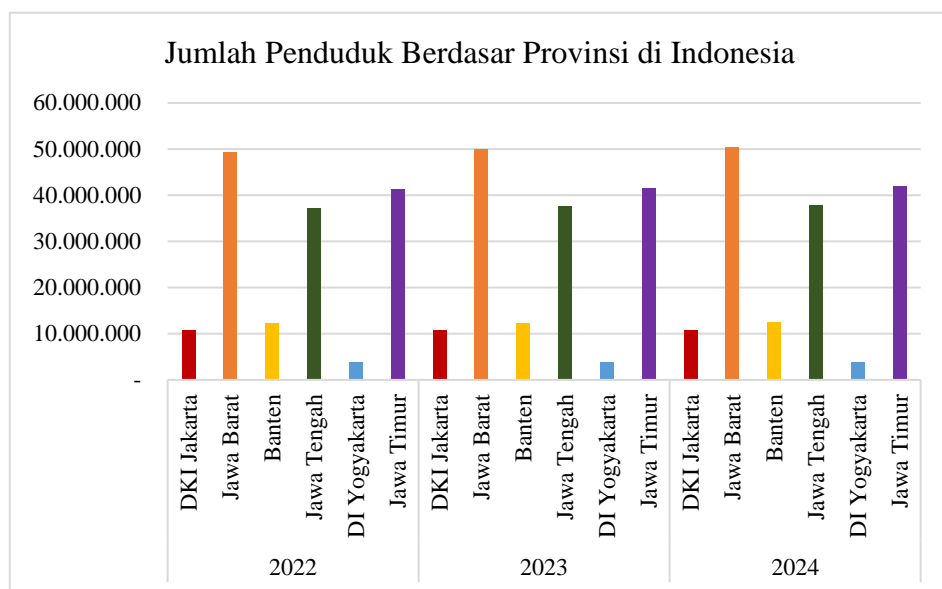
mengatur bahwa setiap pemerintah daerah harus mengalokasikan sekurang-kurangnya 40% dari total belanja APBD untuk pembiayaan infrastruktur pelayanan publik, tidak termasuk komponen pengeluaran dana bagi hasil serta penyaluran dana kepada pemerintah daerah ataupun desa. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa belanja yang berorientasi pada pembangunan jangka panjang, khususnya penyediaan infrastruktur dan peningkatan kualitas pelayanan publik, seharusnya memperoleh porsi yang signifikan dalam struktur belanja daerah. Akan tetapi, realisasi belanja modal pemerintah kota sebagaimana tercantum dalam Tabel 1.3 masih berada di bawah batas minimal tersebut, sehingga mencerminkan belum optimalnya kemampuan daerah dalam melakukan investasi pembangunan. Kondisi ini menunjukkan bahwa komposisi APBD masih didominasi oleh belanja nonmodal, terutama belanja operasional, yang berpotensi mempersempit ruang fiskal pemerintah daerah dalam mendorong pembangunan melalui APBD. Rendahnya alokasi belanja modal tersebut, apabila dikaitkan dengan tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan, mengindikasikan adanya kesenjangan antara praktik pengelolaan belanja daerah dan standar ideal yang ditetapkan, yang kemudian berpotensi memengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah secara keseluruhan.

Meskipun secara normatif pengelolaan belanja daerah diharapkan mampu mendorong pembangunan serta meningkatkan mutu pelayanan publik, kondisi empiris di berbagai daerah masih menunjukkan capaian kinerja keuangan yang belum merata. Perbedaan struktur pendapatan dan

belanja antar pemerintah daerah menyebabkan hasil kinerja keuangan yang beragam, meskipun berada dalam kerangka kebijakan fiskal yang sama. Kondisi tersebut juga tercermin pada penelitian sebelumnya yang menemukan adanya inkonsisten. Penelitian terdahulu dari Atmoko & Khairudin (2022), menegaskan apabila belanja modal tidak memperlihatkan kontribusi yang berarti pada kinerja keuangan. Sedangkan temuan dari Ratnasari & Meirini (2022) mengatakan sebaliknya, dimana belanja modal berkontribusi positif secara signifikan pada kinerja keuangan. Kedua penelitian di atas mengindikasikan bahwa hubungan antara belanja modal serta kinerja keuangan belum menunjukkan capaian seragam. Perbedaan temuan ini diduga dipengaruhi oleh variasi pendekatan metodologis, karakteristik objek penelitian, maupun determinan lain yang belum sepenuhnya diakomodasi melalui pemodelan analisis. Dengan itu, diperlukan kajian lanjutan untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai hubungan belanja modal dengan kinerja keuangan pada berbagai kondisi dan konteks penelitian yang berbeda.

Provinsi Jawa Timur dijadikan sebagai area penelitian karena memiliki jumlah penduduk yang sangat besar dan peran ekonomi yang signifikan di Pulau Jawa. Jawa Timur menduduki posisi kedua sebagai provinsi berpenduduk terbesar di Indonesia setelah Jawa Barat, sehingga mencerminkan volume populasi yang besar sebagai objek kajian demografis dan sosial-ekonomi (Badan Pusat Statistik, 2024). Selain itu, perekonomian Jawa Timur juga berkontribusi secara substansial pada Produk Domestik

Regional Bruto (PDRB) regional Jawa, dengan sumbangan sekitar satu per empat dari total PDRB wilayah tersebut, menjadikannya sebagai kontributor ekonomi terbesar kedua setelah DKI Jakarta di pulau ini (Italian Business Association in Indonesia, 2025). Pemilihan periode 2022–2024 didasarkan pada pertimbangan bahwa rentang waktu tersebut merepresentasikan kondisi pengelolaan keuangan daerah yang relatif actual serta mencerminkan dinamika pemulihan ekonomi dan penyesuaian prioritas pembangunan daerah. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu mengisi kesenjangan penelitian (*research gap*) terkait analisis kinerja keuangan di pemerintah kota pada wilayah Jawa Timur melalui pendekatan koefisien keuangan APBD secara lebih menyeluruh dan relevan dengan kondisi terkini.



**Gambar 1. 1 Grafik Penduduk di Pulau Jawa Tahun 2022-2024**

Sumber: BPS (Badan Pusat Statistik, diolah penulis 2026)

Merujuk penjelasan sebelumnya, maka ditarik kesimpulan bahwa problematika utama dalam pengelolaan keuangan pemerintah kota masih berkaitan dengan belum optimalnya peran dana penyeimbang serta alokasi belanja modal dalam mendorong peningkatan kinerja keuangan daerah. Mengingat kemampuan ekonomi berperan cukup krusial dalam menunjang keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, kajian ini dilakukan guna menganalisis **“Pengaruh Dana Perimbangan dan Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 2022–2024.”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Sesuai dengan uraian latar belakang yang disampaikan, perumusan masalah didapatkan seperti berikut:

1. Apakah Dana Perimbangan memiliki pengaruh pada Kinerja Keuangan Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2022–2024?
2. Apakah Belanja Modal memiliki pengaruh pada Kinerja Keuangan Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2022–2024?
3. Apakah Dana Perimbangan dan Belanja Modal secara simultan memiliki pengaruh pada Kinerja Keuangan Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2022–2024?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Studi ini dilaksanakan guna mengkaji sejauh mana Dana Perimbangan juga Belanja Modal memengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Kota pada wilayah Provinsi Jawa Timur Periode 2022-2024, penjelasan rincian lebih lanjutnya seperti berikut:

1. Penelitian ini memiliki tujuan guna menguji dan membuktikan pengaruh Dana Perimbangan pada Kinerja Keuangan Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2022–2024
2. Penelitian ini dilakukan guna menguji dan membuktikan pengaruh Belanja Modal pada Kinerja Keuangan Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2022–2024
3. Penelitian ini dilakukan untuk menguji dan membuktikan pengaruh Dana Perimbangan dan Belanja Modal secara bersamaan pada Kinerja Keuangan Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2022–2024

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

- a) Penulis harap kajian ini mampu memperluas pemahaman terkait hubungan antara Dana Perimbangan juga Belanja Modal pada Kinerja Keuangan Pemerintah Kota di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2022–2024

- b) Hasil kajian tersebut diharapkan mampu dimanfaatkan untuk bahan rujukan tambahan bagi penelitian selanjutnya yang megkaji topik serupa, baik dari sisi variabel, metode, atau pun objek penelitian.

## **2. Manfaat Praktis**

- a) Bagi Pembaca

Studi ini ditujukan guna memberikan wawasan terkait kontribusi dana penyeimbang serta belanja modal terhadap kinerja fiskal pemerintah kota pada Provinsi Jawa Timur di tahun 2022–2024

- b) Bagi Instansi

Kajian ini diharapkan mampu sebagai dasar masukan dalam pengambilan keputusan terkait pengelolaan keuangan pemerintah kota, terutama dalam penentuan kebijakan pemanfaatan dana penyeimbangan serta penyusunan perencanaan belanja modal agar kinerja keuangan pada pemerintah kota mampu ditingkatkan secara lebih optimal.

- c) Bagi Akademis

Kajian ini diharapkan mampu berperan sebagai kontribusi strategis untuk UPN Veteran Jawa Timur, terutama untuk pengembangan skripsi dan jurnal penelitian mendatang. Hasil kajian ini diharapkan juga dapat berperan sebagai rujukan untuk peneliti lainnya yang berminat pada bidang sejenis.