BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Paradigma pengelolaan administrasi negara di Indonesia pasca reformasi telah mengalami transformasi fundamental dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal (Wimba, 2023). Kebijakan ini, yang diamanatkan melalui Undang-Undang No 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD) yang menuntut kemandirian instansi lokal untuk memaksimalkan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penyelenggaraan otonomi daerah yang sehat mengharuskan setiap daerah untuk terus menekan tingkat ketergantungannya pada bantuan finansial dari pemerintah pusat agar tidak terjadi *flypaper effect* (Pabayo, 2025).

Realita yang terjadi di lapangan sering kali menunjukkan kondisi yang berbanding terbalik dengan cita-cita kemandirian tersebut. Berdasarkan rangkaian Laporan Kajian Fiskal Regional (KFR) Provinsi Jawa Tengah periode 2020 hingga 2025 yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan, performa finansial instansi daerah di wilayah ini masih menghadapi tantangan struktural yang serius. Selama lima tahun terakhir, postur pendapatan daerah di sebagian besar wilayah Jawa Tengah terlihat jelas masih didominasi oleh suntikan dana perimbangan pusat, sedangkan porsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum berhasil menjadi penopang utama secara konsisten. Rangkuman kinerja

kemandirian fiskal Jawa Tengah secara agregat dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut:

Tabel 1.1 Rata-Rata Tingkat Kemandirian Fiskal di Jawa Tengah (2020-2025)

Tahun	Rasio Kemandirian (PAD / Total Pendapatan)	Kriteria Kemandirian (BPS & Kemendagri)
2020	27,60%	Sedang
2021	29,43%	Sedang
2022	32,10%	Cukup
2023	31,17%	Cukup
2024	30,78%	Cukup
2025	30,05%	Cukup

Sumber : Laporan Kajian Fiskal Regional (KFR) Provinsi Jawa Tengah periode 2020 hingga 2025 (Data Diolah), 2026.

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, terlihat bahwa rata-rata rasio kemandirian fiskal Jawa Tengah hanya mampu berkutat di angka 27% hingga 32% (kategori "Sedang" dan "Cukup"). Jika merujuk pada indikator pengukuran yang ditetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Badan Pusat Statistik (2024), suatu daerah baru dapat dikategorikan memiliki kemandirian yang "Baik" apabila rasio PAD melampaui 40%. Fakta bahwa angka kemandirian masih tertahan di persentase tersebut mengindikasikan adanya kesenjangan yang nyata antara target otonomi fiskal dengan kapasitas keuangan riil daerah.

Kesenjangan pada tingkat provinsi tersebut nyatanya disebabkan oleh ketimpangan kapasitas keuangan yang cukup tajam antarwilayah. Meskipun secara rata-rata Jawa Tengah berada pada kategori cukup, penelusuran lebih mendalam menunjukkan bahwa belum semua daerah berhasil menggali potensi ekonominya secara maksimal. Terdapat banyak kabupaten dan kota yang tingkat ketergantungannya terhadap alokasi dana dari pusat sangat tinggi. Untuk

melihat sebaran ketimpangan tersebut secara rinci, Tabel 1.2 berikut menyajikan tingkat kemandirian keuangan pada kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah untuk tahun anggaran 2024:

Tabel 1.2 Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Kota di Jawa Tengah Tahun 2024

No	Kabupaten Kota	PAD (Rp Miliar)	Total Pendapatan (Rp Miliar)	Rasio Kemandirian (%)	Kriteria
1	Banjarnegara	385,23	2.340,25	16,46%	Kurang
2	Banyumas	903,57	3.793,67	23,82%	Sedang
3	Batang	359,6	1.952,46	18,42%	Kurang
4	Blora	444,81	2.660,18	16,72%	Kurang
5	Boyolali	538,7	2.455,46	21,94%	Sedang
6	Brebes	613,89	3.529,60	17,39%	Kurang
7	Cilacap	884,44	3.842,57	23,02%	Sedang
8	Demak	594,89	2.704,17	22,00%	Sedang
9	Grobogan	492,63	2.924,89	16,84%	Kurang
10	Jepara	497,78	2.549,84	19,52%	Kurang
11	Kab Semarang	597,79	2.566,48	23,29%	Sedang
12	Karanganyar	453,87	2.519,42	18,01%	Kurang
13	Kebumen	484,29	3.137,69	15,43%	Kurang
14	Kendal	517,11	2.517,76	20,54%	Sedang
15	Klaten	372,12	2.769,79	13,43%	Kurang
16	Kota Magelang	348,97	1.012,21	34,48%	Cukup
17	Kota Pekalongan	271,12	1.016,32	26,68%	Sedang
18	Kota Salatiga	313,96	1.038,14	30,24%	Cukup
19	Kota Semarang	2.885,77	5.467,85	52,78%	Sangat Baik
20	Kota Tegal	378,52	1.122,12	33,73%	Cukup
21	Kudus	550,45	2.291,72	24,02%	Sedang
22	Magelang	520,85	2.780,53	18,73%	Kurang
23	Pati	482,73	2.943,32	16,40%	Kurang
24	Pekalongan	430,12	2.368,80	18,16%	Kurang
25	Pemalang	402,96	2.755,59	14,62%	Kurang
26	Purbalingga	353,39	2.108,23	16,76%	Kurang
27	Purworejo	448,85	2.408,82	18,63%	Kurang
28	Rembang	394,99	2.042,04	19,34%	Kurang
29	Sragen	468,24	2.433,53	19,24%	Kurang
30	Sukoharjo	553,6	2.241,42	24,70%	Sedang
31	Tegal	602,84	2.993,70	20,14%	Sedang
32	Temanggung	388,86	2.101,48	18,50%	Kurang
33	Wonogiri	309,75	2.476,83	12,51%	Kurang
34	Wonosobo	307,37	2.105,85	14,60%	Kurang
35	Kota Surakarta	792,4	2.192,65	36,14%	Cukup

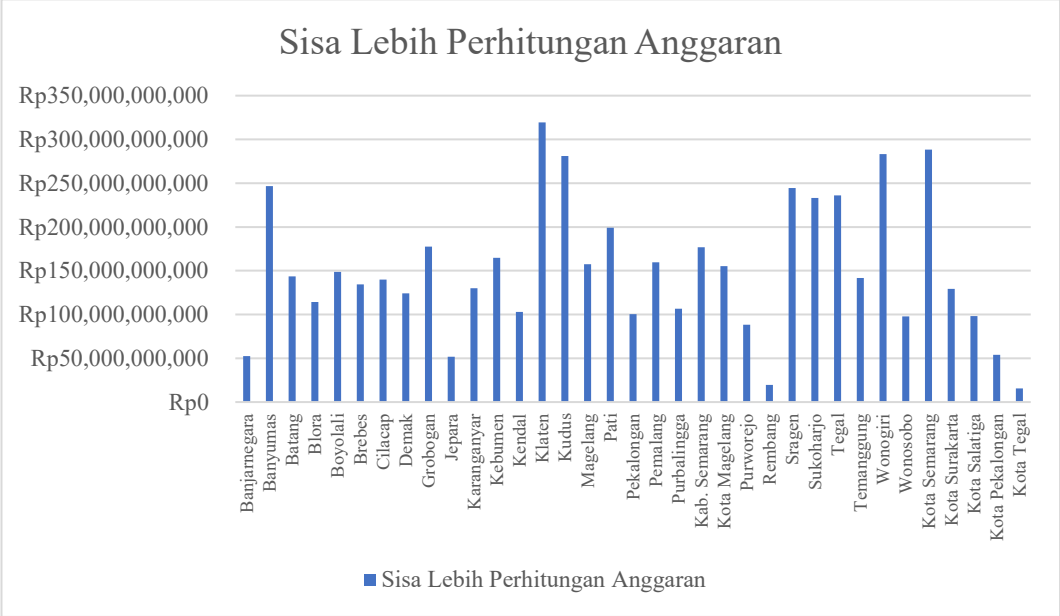
Sumber: Laporan Realisasi Anggaran DJPK Kemenkeu (Data diolah), 2026.

Penyematan kriteria kemandirian pada Tabel 1.2 di atas didasarkan pada standar pengukuran kemandirian menurut Kementerian Dalam Negeri dan (BPS, 2024). Berdasarkan data pada tabel tersebut, terlihat fenomena memprihatinkan di mana sebagian besar Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah (sebanyak 30 daerah) masih terjebak dalam kategori "Kurang" dan "Sedang". Hanya Kota Semarang yang berhasil mencapai kategori "Sangat Baik". Dominasi kategori yang rendah ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan fiskal daerah.

Tinjauan melalui sudut pandang *Stewardship Theory* menempatkan instansi daerah sebagai pelayan masyarakat (*steward*) yang berkewajiban mengatur sumber daya publik demi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Tingginya dominasi dana transfer pada data di atas mengindikasikan adanya disfungsi dalam penerapan *Stewardship Theory* tersebut. Daerah yang seharusnya mandiri justru rentan terjebak dalam fenomena *flypaper effect*, di mana pemerintah daerah merespons penyaluran dana dari pusat secara lebih reaktif ketimbang berupaya keras mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerahnya sendiri. Ketergantungan yang berlebihan ini membuat birokrasi kehilangan daya inovasi untuk menggali potensi ekonomi lokal secara maksimal, yang pada akhirnya mengaburkan komitmen pelayanan publik mereka (Pabayo, 2025).

Besarnya dana transfer tersebut pada kenyataannya seringkali tidak selaras dengan kemampuan eksekusi anggaran yang baik di lapangan. Ketidakmampuan *steward* dalam merealisasikan belanja publik secara efisien terekam jelas dari tingginya angka Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA).

Dana yang seharusnya berputar untuk membiayai program pembangunan daerah dibiarkan tidak terserap di akhir tahun. Sebagai gambaran fenomena tersebut, berikut merupakan daerah di Jawa Tengah dengan angka SiLPA pada tahun anggaran 2024:



Gambar 1.1 Realisasi SiLPA di Jawa Tengah Tahun 2024

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran DJPK, (data diolah)

Tingginya angka SiLPA hingga menembus ratusan miliar rupiah tersebut menjadi indikasi nyata adanya inefisiensi birokrasi. Ratusan miliar dana yang belum terserap ini jelas merugikan masyarakat karena tidak memberikan stimulus bagi ekonomi lokal, yang pada akhirnya memperburuk rasio penilaian kinerja keuangan daerah itu sendiri (Yuwono dkk., 2025).

Langkah strategis untuk memecah kebuntuan inefisiensi SiLPA dan melepaskan diri dari jerat ketergantungan fiskal tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk lebih proaktif dan terarah dalam mengeksekusi anggarannya,

salah satunya melalui optimalisasi Belanja Modal. Berbeda dengan belanja operasional yang habis pakai, belanja modal adalah bentuk investasi anggaran negara ke dalam wujud aset berwujud yang memberikan manfaat ekonomi jangka panjang (Firmansyah dkk., 2024).

Menurut Mubarok dkk. (2022), alokasi belanja modal yang tepat sasaran memiliki peran krusial sebagai stimulus pemulihan ekonomi daerah pasca-krisis. Ketersediaan infrastruktur publik yang memadai terbukti mampu memangkas biaya logistik, memperlancar arus distribusi, dan memikat masuknya investasi sektor swasta. Rantai aktivitas ekonomi ini pada gilirannya akan menciptakan efek pengganda *(multiplier effect)* berupa pembukaan lapangan kerja baru dan peningkatan daya beli masyarakat, yang secara otomatis akan meningkatkan basis penerimaan Pajak Daerah demi mewujudkan kemandirian finansial yang sesungguhnya (Nariswara, 2021).

Logika teoritis menyatakan belanja modal memiliki korelasi positif terhadap kinerja keuangan, hasil penelitian terdahulu masih memperlihatkan ketidakkonsistenan (*research gap*). Penelitian Firmansyah dkk. (2024) dan Yudhanto (2025) berhasil membuktikan secara empiris bahwa belanja modal berpengaruh positif signifikan terhadap kemandirian keuangan. Namun, temuan berbeda disampaikan oleh Hardianto (2024) serta beberapa penelitian lain yang menemukan bahwa belanja modal tidak memiliki pengaruh signifikan. Fenomena ini terjadi karena adanya inefisiensi dalam pelaksanaan proyek, korupsi, atau alokasi belanja modal yang tidak tepat sasaran (misalnya hanya

untuk gedung kantor mewah yang tidak berdampak ekonomi langsung, bukan infrastruktur publik) (Yuwono dkk., 2025).

Selain belanja modal, tingkat ketergantungan terhadap dana transfer juga menjadi variabel krusial yang perlu diuji kembali dampaknya. Pabayo (2025) menekankan bahwa besarnya ketergantungan pada dana perimbangan dari pusat berisiko memicu perilaku oportunistik dan melemahkan inovasi daerah. Pemerintah daerah yang merasa "aman" karena mendapat jaminan dana alokasi cenderung mengurangi usahanya dalam memungut pajak daerah (*disincentive effect*). Sejalan dengan hal tersebut, studi dari Aswan dkk. (2025) menemukan bahwa tingginya porsi dana transfer terbukti memberikan efek negatif terhadap performa ekonomi lokal. Fenomena ini mengindikasikan bahwa alokasi dana yang berlebihan justru dapat menjadi penghambat bagi terwujudnya kemandirian daerah jika tidak dikelola dengan tata kelola yang baik (Yusuf, 2020).

Fenomena inefisiensi penyerapan anggaran yang terefleksi melalui tingginya Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) juga menjadi sorotan krusial dalam berbagai literatur akuntansi sektor publik. Kajian empiris mengindikasikan bahwa keberadaan SiLPA yang sangat besar terbukti menghasilkan efek negatif yang signifikan terhadap penilaian kinerja keuangan lokal (Fitriani & Syarif, 2025). Akumulasi dana yang belum terserap di kas daerah tersebut membuktikan adanya kelemahan manajerial aparatur pemerintah dalam mengeksekusi program pembangunan produktif yang telah direncakan sebelumnya. Ketidakmampuan birokrasi dalam menyerap

ketersediaan anggaran ini pada akhirnya menghilangkan potensi *multiplier effect* yang seharusnya dapat menstimulasi laju pertumbuhan ekonomi lokal masyarakat. Bukti-bukti empiris dari penelitian terdahulu inilah yang mendasari untuk memasukkan SiLPA sebagai variabel independen tambahan guna menguji konsistensi dampaknya terhadap rasio kemandirian fiskal (Ratnasari & Meirini, 2022).

Perbedaan hasil penelitian terdahulu menunjukkan belum adanya kesimpulan yang konsisten mengenai efektivitas belanja modal dan dana transfer serta dampak SiLPA dalam meningkatkan kinerja keuangan daerah. Berdasarkan fenomena tingginya tingkat ketergantungan fiskal daerah tersebut, penelitian ini memiliki urgensi dan kebaruan (*novelty*) berupa evaluasi kinerja keuangan daerah pada periode pemberlakuan menyeluruh UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) pada tahun pengamatan 2024-2025. Berlakunya UU HKPD ini membawa reformasi fiskal yang fundamental, termasuk pengetatan formula dana transfer dan restrukturisasi belanja daerah. Berdasarkan hal tersebut, pengujian variabel Belanja Modal, Tingkat Ketergantungan, dan SiLPA dalam penelitian ini bukan sekadar pembaruan data angka, melainkan untuk menguji secara riil bagaimana respons, adaptasi, dan efisiensi keuangan Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah di bawah payung hukum yang baru tersebut. Berdasarkan pemaparan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hal ini secara lebih mendalam dengan mengangkat judul penelitian: **"Pengaruh Belanja Modal, Tingkat Ketergantungan, Dan Silpa**

Terhadap Kinerja Keuangan Daerah Pada Kabupaten Kota Di Jawa Tengah Tahun 2024-2025".

1.2 Rumusan Masalah

Merujuk pada pemaparan latar belakang yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam penelitian ini ditetapkan sebagai berikut:

1. Bagaimana signifikansi pengaruh alokasi Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada tingkat Kabupaten Kota di wilayah Jawa Tengah untuk rentang waktu 2024-2025?
2. Bagaimana signifikansi pengaruh Tingkat Ketergantungan fiskal terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada tingkat Kabupaten Kota di wilayah Jawa Tengah untuk rentang waktu 2024-2025?
3. Bagaimana signifikansi pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada tingkat Kabupaten Kota di wilayah Jawa Tengah untuk rentang waktu 2024-2025?

1.3 Tujuan Penelitian

Selaras dengan rumusan masalah yang telah disusun sebelumnya, penelitian ini memiliki tujuan spesifik yaitu:

1. Membuktikan secara empiris dampak pengalokasian Belanja Modal terhadap capaian Kinerja Keuangan Daerah tingkat Kabupaten Kota di Jawa Tengah.

2. Mengevaluasi signifikansi Tingkat Ketergantungan dana transfer dalam memengaruhi Kinerja Keuangan Daerah tingkat Kabupaten Kota di Jawa Tengah.
3. Mengkaji besaran kontribusi Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap fluktuasi Kinerja Keuangan Daerah tingkat Kabupaten Kota di Jawa Tengah.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis maupun praktis:

1. Manfaat Teoretis:

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur akuntansi sektor publik, khususnya dalam topik *Public Sector Financial Management*. Secara spesifik, penelitian ini memberikan bukti empiris tambahan mengenai relevansi *Stewardship Theory* dalam menjelaskan perilaku pemerintah daerah di negara berkembang.

2. Manfaat Praktis:

a) **Bagi Pemerintah Daerah:** Temuan ini dapat menjadi rujukan evaluasi bagi Pemda di Jawa Tengah untuk mereformasi struktur APBD nya. Jika belanja modal terbukti positif, Pemda harus berani melakukan *spending review* untuk menggeser belanja operasional yang kurang produktif menuju belanja infrastruktur.

b) **Bagi Pemerintah Pusat:** Sebagai masukan bagi Kementerian Keuangan dan Kemendagri dalam merumuskan formula dana transfer yang lebih bersifat *incentive-based*, sehingga daerah terpacu untuk mandiri dan tidak terjebak dalam ketergantungan permanen.