

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan daerah yang berkelanjutan membutuhkan dukungan infrastruktur dan sarana publik yang memadai, yang pembiayaannya tercermin dalam belanja modal pemerintah daerah. Menurut Tahu et al. (2024), belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang dapat memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Sejalan dengan hal tersebut Pemerintah daerah dapat mampu menggali atau mencari sumber- sumber keuangan yang khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi yakni, belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan serta aset tak berwujud (Fuady et al., 2023)

Belanja modal adalah elemen yang bisa menjelaskan aktivitas pemerintah provinsi untuk mempromosikan pembentukan daerah untuk anggaran menurut PP No.71 Tahun 2010. Pemerintah daerah mendistribusikan modal berupa anggaran biaya modal, guna meningkatkan aset tetap (Zein et al., 2024). Belanja daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah untuk menaikkan mutu hidup masyarakat

dan memenuhi komitmen daerah dengan memaksimalkan anggarannya (Hidayat et al., 2024).

Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Jawa Tengah mengidentifikasi adanya penyimpangan pengelolaan dana belanja daerah tahun 2024 senilai Rp96,2 miliar. Temuan ini menyoroti kelemahan sistemik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban belanja modal, sehingga fenomena tersebut mempertegas perlunya analisis mendalam mengenai faktor-faktor *Internal Control Governance* yang memengaruhi optimalisasi penyerapan dan ketepatan sasaran belanja modal di instansi pemerintah daerah. Fenomena tersebut diperkuat oleh data perkembangan PAD, DAU, DAK, dan Belanja Modal selama tahun 2022–2024 sebagaimana disajikan pada Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1 Perkembangan PAD, DAU, DAK, dan Belanja Modal Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2022–2024 (Miliar Rupiah)

Tahun	Total PAD	Total DAU	Total DAK	Total Belanja Modal	Rasio BM/Total Pendapatan
2022	16.497,42	31.538,06	13.436,40	11.502,17	18,71%
2023	15.636,18	33.091,09	14.247,91	10.314,87	16,38%
2024	19.346,46	34.688,98	14.566,88	9.870,81	14,39%

Sumber data diolah peneliti tahun 2026

Berdasarkan Tabel 1.1, total penerimaan PAD, DAU, dan DAK pada 35 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah menunjukkan tren peningkatan setiap tahunnya, dengan DAU dan DAK yang konsisten naik, sementara PAD mengalami sedikit penurunan pada tahun 2023 sebelum

kembali meningkat tajam pada tahun 2024. Namun demikian, peningkatan total penerimaan daerah tersebut tidak diikuti oleh peningkatan Belanja Modal yang sepadan. Total realisasi Belanja Modal justru menunjukkan tren penurunan dari Rp11.502,17 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp9.870,81 miliar pada tahun 2024, sehingga rasio Belanja Modal terhadap total pendapatan daerah (PAD+DAU+DAK) terus menyusut dari 18,71% pada tahun 2022 menjadi hanya 14,39% pada tahun 2024. Kondisi ini mengindikasikan adanya ketimpangan fiskal, di mana peningkatan kapasitas keuangan daerah melalui PAD maupun dana transfer dari pemerintah pusat tidak secara proporsional dialokasikan untuk belanja yang bersifat produktif dan berdampak langsung pada pembangunan infrastruktur, sejalan dengan temuan BPK terkait penyimpangan pengelolaan anggaran belanja daerah yang mengindikasikan bahwa sebagian besar dana yang diterima daerah cenderung lebih banyak dialokasikan untuk belanja operasional dan belanja pegawai dibandingkan belanja modal.

Mengingat strategisnya peran belanja modal, penting untuk memahami faktor-faktor yang memengaruhi besaran alokasinya. Dalam konteks keuangan daerah, kemampuan pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja modal sangat bergantung pada kapasitas fiskal yang dimiliki (Samto et al., 2025). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengamanatkan bahwa transfer ke daerah bertujuan untuk

mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal guna mewujudkan kemandirian daerah dan pemerataan pembangunan.

Penelitian ini berlandaskan pada teori desentralisasi fiskal sebagai *grand theory*, yang memandang otonomi keuangan yang diberikan kepada daerah melalui Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus sebagai instrumen untuk mendorong efisiensi alokasi sumber daya dan percepatan pembangunan daerah. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan Teori Agensi yang dikembangkan oleh Jensen dan Meckling (1976) sebagai *supporting theory*, yang menyatakan bahwa hubungan keagenan timbul akibat adanya kontrak antara prinsipal dan agen. Dalam konteks keuangan daerah, pemerintah pusat berperan sebagai prinsipal yang mendelegasikan pengelolaan sumber daya fiskal kepada pemerintah daerah sebagai agen. Teori ini relevan untuk menjelaskan bahwa perbedaan kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat memengaruhi keputusan alokasi anggaran, termasuk belanja modal, sehingga melengkapi penjelasan desentralisasi fiskal pada level perilaku pengelolaan anggaran. (Hidayat et al., 2024)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi indikator utama kemandirian fiskal daerah, yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan (Nurmala et al., 2025). Ketika PAD meningkat, pemerintah daerah memiliki ruang fiskal yang lebih luas untuk mengalokasikan anggaran ke sektor-sektor

produktif, salah satunya adalah belanja modal. Belanja modal yang bersumber dari PAD mencerminkan kemandirian daerah dalam membiayai investasi publik tanpa bergantung pada transfer dari pemerintah pusat. Dengan demikian, peningkatan PAD secara langsung mendorong kapasitas daerah untuk berinvestasi dalam infrastruktur, sarana prasarana, dan pelayanan publik yang berkelanjutan. (Rukmini et al., 2025)

Penelitian terdahulu tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal menunjukkan hasil yang beragam. Samto et al. (2025) dan Setyowati (2023) menemukan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal, yang berarti semakin tinggi PAD suatu daerah, semakin besar pula alokasi belanja modalnya. Hal ini sejalan dengan logika bahwa ketersediaan sumber pendapatan mandiri mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan investasi pembangunan (Rukmini et al., 2025). Pengaruh positif ini dapat dijelaskan karena PAD yang tinggi memberikan fleksibilitas anggaran yang lebih besar, sehingga pemerintah daerah tidak semata-mata bergantung pada dana transfer pusat untuk membiayai belanja modal. Hasil penelitian tersebut bertolak belakang dengan temuan Zendrato et al. (2025) yang menyatakan bahwa PAD berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap belanja modal di Jawa Tengah. Perbedaan ini dapat disebabkan oleh perbedaan karakteristik fiskal daerah, struktur APBD, maupun prioritas penggunaan PAD di masing-masing wilayah

Faktor lain yang diduga berpengaruh terhadap belanja modal adalah Dana Alokasi Umum (DAU). DAU merupakan dana yang bersumber dari

APBN dan dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Samto et al., 2025). DAU membantu menutup kesenjangan fiskal daerah sekaligus mendukung operasional pemerintahan lokal (Rukmini et al., 2025). Besaran DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari total Pendapatan Dalam Negeri (PDN) netto dalam APBN, yang dialokasikan kepada daerah provinsi maupun kabupaten/kota berdasarkan aspek kesetaraan dan keadilan yang selaras dengan urusan penyelenggaraan pemerintahan (Ahmad et al., 2021).

Dana alokasi umum berfokus pada kesetaraan dan keadilan, sejalan dengan urusan pemerintahan. Pemerintah daerah dapat menggunakan dana yang diterima dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja modal di wilayahnya sebagai hibah blok yang tidak terikat peruntukan khusus, pemerintah daerah memiliki keleluasaan untuk menggunakan DAU guna membiayai berbagai kebutuhan pembangunan, termasuk belanja modal di wilayahnya (Rukmini et al., 2025). Dana ini dialokasikan setiap tahun kepada pemerintah daerah sebagai instrumen pemerataan kemampuan keuangan antardaerah dalam rangka mendukung pembangunan yang berkeadilan (Pidhegso et al. 2025).

Dana ini berfungsi sebagai dana penyeimbang untuk anggaran pendapatan dan belanja daerah. Namun, hal ini dapat menyebabkan ketimpangan ekonomi akibat desentralisasi fiskal dan pendapatan pajak yang terbatas. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pemanfaatan sumber daya

alam oleh pemerintah daerah. Mekanisme distribusi Dana Alokasi Umum (DAU) menyebabkan ketidakseimbangan dalam penerimaan dana antar daerah.

Penelitian terdahulu tentang pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap belanja modal menunjukkan hasil yang beragam, penelitian dari Amelia et al., (2025) bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh negatif terhadap belanja modal. Penelitian tersebut bertolak belakang dengan hasil penelitian Samto et al., (2025) yang menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal di Jawa Tengah.

Faktor lain yang diduga berpengaruh terhadap belanja modal adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah sumber pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk daerah-daerah tertentu, yang bertujuan memenuhi kebutuhan daerah yang setara dengan program nasional (Amelia et al., 2025). Dana ini diprioritaskan bagi daerah yang memenuhi kriteria untuk pendanaan tambahan. Hal ini memungkinkan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran yang lebih besar untuk proyek-proyek pembangunan, seperti pembangunan jalan dan jembatan. Semakin besar Dana Alokasi Khusus yang diterima, semakin tinggi kemungkinan peningkatan belanja modal, karena dana ini dimaksudkan untuk meningkatkan fasilitas umum dan infrastruktur. (Maharany & Nugroho et al., 2022)

Dana Alokasi Khusus, yang bersumber dari APBN, dialokasikan ke

daerah-daerah untuk mendanai kegiatan yang selaras dengan prioritas nasional. Tujuannya adalah untuk meningkatkan pembangunan fasilitas fisik dan infrastruktur, serta mendorong pertumbuhan ekonomi (Maharany & Nugroho et al., 2022). Dana tersebut ditujukan untuk investasi dalam pengadaan, peningkatan, dan perbaikan fasilitas serta infrastruktur yang tahan lama. Alokasi dana ini diharapkan berdampak pada pengeluaran modal dengan meningkatkan aset tetap pemerintah untuk peningkatan pelayanan publik (Nashshar & Mulyana et al., 2022; Pidhegso et al., 2025). Pemerintah daerah memainkan peran penting dalam mengelola dana tersebut.

Penelitian terdahulu tentang pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal menunjukkan hasil yang beragam, penelitian dari Amelia, et al., (2025) bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap belanja modal. Penelitian tersebut berbeda dengan hasil penelitian Lathifi et al., (2025) yang menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh tidak signifikan terhadap Belanja Modal di Jawa Tengah. Rangkuman dari berbagai daerah pada penelitian terdahulu tersebut dapat dilihat dari tabel 1.2.

Tabel 1.2 Tabel Penelitian Terdahulu di Berbagai Daerah

No	Judul dan Penulis (Tahun)	Daerah Penelitian	Hasil PAD	Hasil DAU	Hasil DAK
1	<i>Analysis of Capital Expenditure Determinants in Districts/Cities</i>	Provinsi Jambi	Positif & signifikan	Tidak berpengaruh	Tidak berpengaruh

	<i>in Jambi Province</i> Karim et al., (2024)				
2	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2017-2020. Devi & Tjahjono (2023)	Provinsi D.I. Yogyakarta	Positif & signifikan	Tidak berpengaruh signifikan	Positif & signifikan
3	<i>Factors Affecting Capital Expenditure with Economic Growth as a Moderating Variable</i> Zuhroh (2024)	Provinsi Banten	Positif & signifikan	Tidak berpengaruh	Tidak berpengaruh
4	Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap	Provinsi Kalimantan Selatan	Positif dominan & signifikan	Signifikan	Signifikan

	<p>Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan.</p> <p>Ramadiana (2024)</p>				
5	<p><i>The Influence of Original Local Government Revenue, Specific Allocation Fund on Government Capital Expenditures in Southeast Sulawesi District/City</i></p> <p>Hadisantoso et al., (2023)</p>	Provinsi Sulawesi Tenggara	Positif & signifikan	Tidak berpengaruh signifikan	Positif & signifikan
6	<p>Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, PAD, DAU, DAK, dan DBH terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Jawa Barat Tahun 2019-2021.</p> <p>Twinki & Widiyanti (2023)</p>	Kabupaten/Kota Jawa Barat	Positif	Tidak berpengaruh	Tidak berpengaruh
7	<p><i>Factors Affecting Capital Expenditure in Districts in</i></p>	Provinsi Jawa Barat	Positif & signifikan	Positif & signifikan	Tidak berpengaruh

	<i>West Java Province.</i> Maula et al .,(2023)				
8	<i>The Effect of Economic Growth, Local Original Revenue, General Allocation Fund, Special Allocation Fund, and Profit Sharing Fund on Capital Expenditure of the NTB Provincial Government</i> Lestari & Basuki (2024)	Provinsi Nusa Tenggara Barat	Tidak berpengaruh signifikan	Positif & signifikan	Tidak berpengaruh signifikan
9	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal pada Provinsi Sumatera Barat Tahun 2018-2022 Rinando & Rivandi (2024)	Provinsi Sumatera Barat	Tidak berpengaruh	Positif	Tidak berpengaruh

10	Mengeksplorasi Faktor Penentu Belanja Modal: Studi Kasus pada Kabupaten/Kota di Kalimantan Tengah Tahun 2017-2020 Zendrato et al., (2023)	Provinsi Kalimantan Tengah	Negatif, tidak signifikan	Positif & signifikan	Positif & signifikan
----	--	----------------------------	---------------------------	----------------------	----------------------

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu tersebut ditemukan inkonsistensi tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal diberbagai daerah. Oleh sebab itu penelitian ini dilakukan guna menguji kembali hubungan variabel tersebut dalam konteks terkini. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris tentang faktor yang berpengaruh terhadap Belanja Modal di Pemerintah Kabupaten/ Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2022-2024.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dirumuskan di atas, peneliti merumuskan permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) memengaruhi belanja modal pemerintah daerah?
2. Apakah dana alokasi umum (DAU) memengaruhi belanja modal pemerintah daerah?
3. Apakah dana alokasi khusus (DAK) memengaruhi belanja modal

pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian & Kegunaan Penelitian

Sehubungan dengan rumusan masalah yang sudah di jelaskan di atas, berikut adalah tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini:

1. Memberi bukti empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal.
2. Memberi bukti empiris pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal.
3. Memberi bukti empiris pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja modal.

Sehubungan dengan rumusan masalah yang sudah di jelaskan di atas, berikut adalah kegunaan dari tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini:

1. Kegunaan Teoritis: Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik dan keuangan daerah, khususnya mengenai faktor-faktor yang memengaruhi belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota. Penelitian ini menguji kembali Teori Agensi (Jensen & Meckling, 1976) dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat sebagai principal dan pemerintah daerah sebagai agent, serta memberikan bukti empiris terkini dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
2. Kegunaan Praktis: Bagi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dalam pengambilan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, khususnya dalam mengoptimalkan PAD

dan efisiensi belanja daerah. Bagi pemerintah pusat, hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dalam merumuskan kebijakan transfer ke daerah yang lebih tepat sasaran. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan memberikan informasi mengenai pengelolaan keuangan daerah guna mendorong transparansi dan akuntabilitas pemerintah.

1.4 Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan deskripsi yang lebih jelas mengenai penelitian ini, sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memberikan kerangka kerja untuk mendefinisikan masalah, tujuan, dan manfaat potensial dari penelitian ini dengan memberikan gambaran umum tentang konteks penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas berbagai teori yang diterapkan dalam penelitian. Selain itu, bagian ini juga memberikan gambaran umum tentang penelitian yang sudah ada sebelumnya serta mengusulkan kerangka kerja dan hipotesis untuk penelitian ini.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjangkau karakteristik, sumber data, populasi penelitian, serta sampel yang mendukung hasil, variabel yang digunakan dalam penelitian dan teknik analitik yang diterapkan untuk memproses data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas tentang deskripsi objek penelitian, analisis data yang dilakukan, serta interpretasi dan pembahasan hasil penelitian.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menjelaskan hasil penelitian yang mencakup penyajian serta analisis data yang telah dikumpulkan. Uraian tersebut disusun untuk menjawab pertanyaan yang terdapat dalam rumusan masalah beserta alternatif penyelesaiannya.