

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori dan Penillitian Terdahulu

2.1.1 Teori Desentralisasi Fiskal

Teori Desentralisasi fiskal merupakan kebijakan pemerintah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangan dan sumber daya secara mandiri, termasuk mengelola sumber pendapatan mandiri melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta dana perimbangan berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya, mempercepat pembangunan daerah, serta mewujudkan kemandirian fiskal daerah, dan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Desentralisasi fiskal memberdayakan pemerintah daerah dengan memberi mereka otonomi keuangan yang lebih besar, memungkinkan mereka untuk menyesuaikan pengeluaran publik dengan kebutuhan spesifik komunitas mereka, sehingga otoritas lokal memiliki posisi yang lebih baik untuk memahami dan menanggapi permintaan lokal (Pandoyo, 2024)

Dalam kerangka teori ini, optimalisasi PAD, DAU, dan DAK menjadi krusial karena alokasi belanja modal merupakan indikator utama keberhasilan daerah dalam memanfaatkan otonomi keuangan untuk pembangunan fisik yang berdampak langsung pada kesejahteraan

masyarakat.

2.1.2 Teori Agensi

Menurut Agensi telah dikemukakan oleh Michael C. Jensen dan William H. Meckling pada tahun 1976, yang menyatakan bahwa hubungan agensi muncul akibat adanya perjanjian (kontrak) antara prinsipal dan agennya. Dalam hal ini, prinsipal memberikan wewenang kepada agen untuk mengambil keputusan, di mana agen bertanggung jawab penuh atas keuntungan prinsipal namun pada saat yang sama memiliki kepentingan untuk meningkatkan kesejahteraannya sendiri, sehingga dapat menyebabkan konflik kepentingan akibat perbedaan tujuan (Sanjaya dan Helmy, 2021).

Dalam konteks penelitian ini, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dipandang sebagai sumber daya yang dipercayakan pemerintah pusat sebagai principal kepada pemerintah daerah sebagai agent melalui mekanisme desentralisasi fiskal. Namun, pemerintah daerah tidak selalu bertindak sesuai harapan pemerintah pusat dan cenderung mengutamakan kepentingannya sendiri, misalnya dengan meningkatkan belanja daerah tanpa mengoptimalkan PAD. Selain itu, teori agensi juga dapat dilihat dari hubungan antara pemerintah daerah sebagai agen dan masyarakat sebagai principal, yang rentan menimbulkan dua masalah utama, yaitu kesenjangan informasi antara pemerintah dan masyarakat, serta konflik kepentingan akibat ketidaksesuaian tujuan di antara keduanya (Andriono dan Nasrudin, 2024).

Adanya asimetri informasi inilah yang membuka celah bagi agent untuk melakukan tindakan oportunistik, sehingga besarnya transfer dana (DAU dan DAK) maupun kemandirian daerah (PAD) seringkali tidak berbanding lurus dengan peningkatan belanja modal, melainkan justru berpotensi menimbulkan inefisiensi atau penyimpangan anggaran sebagaimana yang terpotret dalam temuan BPK di Jawa Tengah terkait pengelolaan anggaran belanja daerah pada tahun 2024.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Rineliana et al. (2025) Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan daerah yang bersumber dari pajak daerah, retribusi, dan sumber lokal lainnya, dan dapat digunakan secara fleksibel untuk memenuhi kebutuhan daerah. PAD dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran modal di pemerintah daerah. Menurut Nurmala et al. (2025) Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator utama yang mencerminkan sejauh mana kemampuan fiskal suatu daerah dalam mendanai pembangunan secara mandiri, tanpa ketergantungan penuh pada pemerintah pusat.

2.1.4 Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) DAU bisa berfungsi sebagai sumber utama untuk membiayai pengeluaran modal oleh pemerintah daerah. Dana ini dimanfaatkan untuk mendukung kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, termasuk investasi dalam proyek pembangunan jangka panjang. Dengan DAU, pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam menentukan prioritas pengeluaran modal mereka (Trianto dan Panggabean,

2023).

Meskipun DAU dapat digunakan untuk berbagai tujuan, umumnya alokasinya lebih banyak untuk mendanai pengeluaran modal yang membantu dalam pembangunan daerah. Sebagian besar pemerintah daerah memanfaatkan DAU untuk mendukung proyek-proyek infrastruktur. Komponen utama dari pengeluaran modal yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup dan mendukung pertumbuhan ekonomi adalah keberadaan infrastruktur yang baik seperti jalan, jembatan, dan layanan publik.

2.1.5 Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan sumber finansial yang berasal dari anggaran pemerintah pusat, yang ditujukan untuk daerah tertentu guna membiayai kegiatan-kegiatan spesifik yang berkaitan dengan urusan daerah, sesuai dengan prioritas nasional. Penyaluran DAK dilakukan dalam bentuk penyediaan fasilitas dan infrastruktur untuk mempercepat pembangunan daerah dan mencapai sasaran utama nasional. DAK terbagi menjadi dua kategori, yaitu DAK Fisik dan DAK Non-Fisik.

DAK Fisik diarahkan untuk mendanai program-program prioritas nasional dalam bentuk pengembangan infrastruktur. Sementara itu, DAK Non-Fisik berfokus pada pendanaan program-program prioritas di bidang pendidikan, kesehatan, dan aspek lain yang dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta daya saing. Meskipun demikian, tujuan penggunaan DAK dapat berbeda-beda di setiap daerah. Setiap daerah diwajibkan untuk mengajukan proposal kegiatan. Jika proposal tersebut

disetujui, pemerintah pusat akan melakukan transfer DAK kepada pemerintah daerah, dan kegiatan yang tercantum dalam proposal harus disesuaikan dengan prioritas nasional. Dengan cara ini, pelaksanaan DAK diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. (Susilo et al., 2024)

2.1.6 Belanja Modal

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, belanja modal merupakan pengeluaran anggaran pemerintah daerah yang digunakan untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi pengeluaran untuk pengadaan tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan mesin, jalan, irigasi dan jaringan, serta aset tetap lainnya yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik (UU No. 1 Tahun 2022).

Belanja modal memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan daerah karena berkontribusi langsung terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik serta pertumbuhan ekonomi (Rukmini et al., 2025). Tingkat belanja modal yang tinggi menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan infrastruktur dan fasilitas publik (Tahu et al., 2024).

2.2 Penelitian Terdahulu

Tinjauan pustaka dalam penelitian ini merujuk pada beberapa literatur empiris yang menguji faktor – faktor yang berpengaruh terhadap

Belanja Modal. Rangkuman dari penelitian terdahulu tersebut dapat dilihat dari tabel 2.1

Tabel 2. 2 Tabel Penelitian Terdahulu

NO	Judul	Variabel	Hasil
1	<i>Determinants of Local Government Capital Expenditure in Indonesia</i> M. Rukmini et al. (2025)	X: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) Y: Belanja Modal	PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal, sedangkan DAK berpengaruh negatif terhadap belanja modal pemerintah daerah di Indonesia.
2	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal di Kota/Kabupaten Provinsi Jawa Tengah Periode 2021–2023 Samto et al. (2025)	X: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Y: Belanja Modal	PAD, DAU, DAK positif dan signifikan pada belanja modal
3	Pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, dan Kinerja Keuangan terhadap Belanja Modal di Jawa Barat Taufik Hidayat (2024)	X: Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Dan Kinerja Keuangan Y: Belanja Modal	PAD, DAU, Rasio Ketergantungan, dan Rasio Desentralisasi Fiskal berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Sebaliknya, Rasio Kemandirian (Independensi) dan Rasio Efektivitas tidak berpengaruh signifikan

NO	Judul	Variabel	Hasil
4	<p>Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, dan Tingkat Inflasi terhadap Belanja Modal di Provinsi Bengkulu Tahun 2018–2022</p> <p>Lala & Herawansyah (2024)</p>	<p>X: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil Dan Tingkat Inflasi</p> <p>Y: Belanja Modal</p>	<p>PAD dan DBH berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal. Sebaliknya, DAU tidak berpengaruh signifikan, sementara Inflasi berpengaruh negatif signifikan terhadap Belanja Modal</p>
5	<p><i>The Influence of Regional Original Revenue, General Allocation Fund, and Special Allocation Fund on Gross Regional Domestic Product through Capital Expenditure in North Sulawesi Province for the 2011–2022 Period</i></p> <p>Lalimbat & Guntur (2025)</p>	<p>X: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus</p> <p>Y: Belanja Modal</p>	<p>PAD dan DAU berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal, sedangkan DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal.</p>
6	<p><i>Intergovernmental Transfer and Local Own-Source Revenue on Capital Expenditure</i></p> <p>Susilo et al. (2024)</p>	<p>X: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH)</p> <p>Y: Belanja Modal</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Sementara Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil</p>

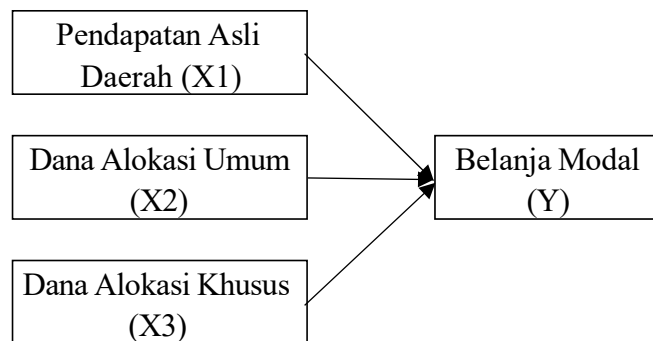
NO	Judul	Variabel	Hasil
			(DBH) berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Provinsi Riau periode 2018–2021.
7	<p>Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat</p> <p>Safriyani Hidayat (2024)</p>	<p>X: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus</p> <p>Y: Belanja Modal</p>	<p>PAD tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal. Sebaliknya, DAU dan DAK berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Hal ini menunjukkan ketergantungan yang tinggi pada dana transfer pusat untuk pendanaan proyek modal di Provinsi Sumatera Barat</p>
8	<p>Pengaruh DAU, DAK, PAD, dan Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Modal</p> <p>Indra et al., (2022)</p>	<p>X: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Pertumbuhan Ekonomi</p> <p>Y: Belanja Modal</p>	<p>DAU berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal sebagai instrumen pemerataan keuangan antar daerah. Namun, DAK dan PAD secara kolektif tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Modal dalam konteks penelitian ini.</p>

NO	Judul	Variabel	Hasil
9	<i>Analysis of the Contribution of Regional Taxes, General Allocation Funds, and Special Allocation Funds on Local Government Capital Expenditure</i> Lathifi et al., (2025)	X: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Y: Belanja Modal	PAD dan DAU positif; DAK tidak berpengaruh signifikan
10	<i>The Affecting of Regional Original Revenue, General Allocation Fund, Special Allocation Fund, and Revenue Sharing Fund on Capital Expenditures in Central Java</i> Sigit & Prabowo (2023)	X: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Y: Belanja Modal	DAU, DAK, pembagian pendapatan mempengaruhi belanja modal; PAD tidak berpengaruh

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini didasarkan pada hubungan antara sumber-sumber pendapatan daerah dengan belanja modal. Berdasarkan Gambar 2.1, terdapat tiga variabel independen yang diduga berpengaruh terhadap belanja modal sebagai variabel dependen, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pendapatan Asli Daerah (PAD) mencerminkan kemandirian fiskal daerah dalam membiayai pembangunan, sehingga semakin tinggi PAD maka semakin besar alokasi belanja modal yang dapat dilakukan (Rukmini et al., 2025; Nurmalia et al., 2025). Dana Alokasi Umum (DAU) berfungsi menutup kesenjangan fiskal antardaerah dan meningkatkan kapasitas belanja daerah, termasuk belanja modal, meskipun ketergantungan yang tinggi terhadap DAU dapat mengindikasikan rendahnya kemandirian fiskal (Samto et al., 2025; Trianto dan Panggabean,

2023). Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan untuk kegiatan prioritas nasional yang berkaitan langsung dengan pembangunan infrastruktur, sehingga peningkatan DAK diharapkan mendorong peningkatan belanja modal di daerah (Susilo et al., 2024; Amelia et al., 2025).



Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran

2.4 Hipotesis

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini didasarkan pada hubungan antara sumber-sumber pendapatan daerah dengan belanja modal. Pendapatan Asli Daerah mencerminkan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan secara mandiri, sehingga peningkatan PAD diharapkan dapat mendorong peningkatan belanja modal.

2.4.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Modal

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi daerah itu sendiri, seperti pajak daerah, retribusi daerah, serta hasil pengelolaan kekayaan daerah (Rineliana et al., 2025). PAD mencerminkan tingkat kemandirian fiskal suatu daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan tanpa bergantung pada pemerintah pusat (Nurmala et al., 2025). Semakin tinggi PAD yang dimiliki suatu daerah, maka semakin besar kemampuan daerah tersebut dalam membiayai

pengeluaran, termasuk belanja modal (Rukmini et al., 2025).

Dalam perspektif desentralisasi fiskal, peningkatan PAD menunjukkan keberhasilan pemerintah daerah dalam memanfaatkan otonomi keuangan yang dimilikinya untuk menggali potensi ekonomi lokal secara mandiri. Hal ini sejalan dengan perspektif Teori Agensi yang dikemukakan oleh Jensen dan Meckling (1976), di mana pemerintah daerah sebagai agen memiliki tanggung jawab untuk mengelola sumber daya secara optimal guna memenuhi kepentingan masyarakat sebagai principal (Sanjaya dan Helmy, 2021). Peningkatan PAD menunjukkan adanya upaya pemerintah daerah dalam menggali potensi ekonomi lokal, sehingga diharapkan dapat dialokasikan untuk meningkatkan belanja yang bersifat produktif, seperti belanja modal (Samto et al., 2025).

Penelitian dari Taufik Hidayat (2024) dan Samto et al. (2025) menunjukkan bahwa PAD memiliki pengaruh positif terhadap belanja modal, di mana semakin besar pendapatan yang diperoleh daerah, semakin besar pula kemampuan daerah dalam melakukan investasi pembangunan (Samto et al., 2025). Peningkatan PAD mendorong peningkatan belanja modal karena pemerintah daerah memiliki sumber pendanaan yang lebih besar dan mandiri untuk membiayai pembangunan (Rukmini et al., 2025). Oleh karena itu, dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₁: Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal.

2.4.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Modal

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah (Samto et al., 2025). DAU bersifat *block grant*, sehingga penggunaannya diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing (Trianto dan Panggabean, 2023).

Dalam perspektif desentralisasi fiskal, DAU sebagai instrumen pemerataan kemampuan keuangan antardaerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menentukan prioritas penggunaannya sesuai kebutuhan masing-masing. Ditinjau dari Teori Agensi, pemerintah daerah sebagai agent cenderung lebih responsif dalam meningkatkan belanja ketika menerima dana transfer dari pemerintah pusat dibandingkan ketika mengandalkan pendapatan asli daerah (Andriono dan Nasrudin, 2024). Hal ini menunjukkan bahwa DAU berperan besar dalam mendorong kapasitas belanja daerah, termasuk belanja modal (Rukmini et al., 2025).

Penelitian dari Safriyani Hidayat (2024) dan Indra Gunawan Siregar (2022) menemukan bahwa DAU memiliki pengaruh positif terhadap belanja modal, bahkan dalam beberapa kasus pengaruhnya lebih besar dibandingkan PAD (Samto et al., 2025). Hal ini menunjukkan bahwa DAU menjadi sumber utama dalam pembiayaan belanja daerah, termasuk belanja modal, karena adanya tambahan kapasitas fiskal yang dimiliki daerah (Samto et al., 2025). Oleh karena itu, dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₂: Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal.

2.4.3 Pengaruh Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana transfer dari pemerintah pusat yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan tertentu yang menjadi prioritas nasional, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik (Susilo et al., 2024). Berbeda dengan DAU, DAK bersifat *specific grant* sehingga penggunaannya telah ditentukan dan difokuskan pada kegiatan tertentu (Amelia et al., 2025).

Dalam perspektif desentralisasi fiskal, DAK yang bersifat *specific grant* mencerminkan instrumen transfer yang secara langsung diarahkan untuk mendukung pembangunan infrastruktur sesuai prioritas nasional, sehingga penggunaannya lebih terarah dibandingkan dana transfer yang bersifat umum. Dalam konteks belanja daerah, DAK memiliki hubungan yang sangat erat dengan belanja modal karena sebagian besar alokasinya digunakan untuk pembangunan fisik, seperti jalan, fasilitas pendidikan, dan fasilitas kesehatan (Nashshar & Mulyana et al., 2022).

Penelitian dari Taufik Hidayat (2024) dan Safriyani Hidayat (2024) menunjukkan bahwa DAK memiliki pengaruh positif terhadap belanja modal karena sifatnya yang memang ditujukan untuk kegiatan pembangunan (Samto et al., 2025). Dengan adanya DAK, pemerintah daerah memiliki tambahan sumber pendanaan yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas infrastruktur dan pelayanan publik, sehingga

peningkatan DAK secara langsung mendorong peningkatan belanja modal (Rukmini et al., 2025). Oleh karena itu, dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₃: Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal.