

Analisis Konsistensi Anggaran dan Realisasi Belanja Modal dalam APBD Kota Surabaya Tahun 2020–2024

Adhienda Syarafina Ghaisani ^{1*}, Marvella Hardiana Abiwardani ², Eva Hany Fanida³, Melda Fadiyah Hidayat ⁴

^{1, 2, 3, 4} Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

* 25040674314@mhs.unesa.ac.id

Abstract

Urgensi penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi tingkat konsistensi perencanaan dan realisasi belanja modal guna meningkatkan efektivitas pengelolaan APBD Kota Surabaya. Kesenjangan antara anggaran yang direncanakan dan realisasi belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat menghambat efektivitas pelaksanaan program pembangunan serta penyediaan layanan publik. Penelitian ini mengkaji kesesuaian antara perencanaan dan realisasi belanja modal dalam APBD Pemerintah Kota Surabaya selama periode 2020–2024. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Analisis mencakup seluruh komponen belanja modal tahunan dalam APBD Kota Surabaya selama periode penelitian, dengan menggunakan keseluruhan data tahunan yang telah dikompilasi tanpa menerapkan teknik pengambilan sampel. Pengumpulan data dilakukan melalui metode dokumentasi dengan memanfaatkan sumber data sekunder berupa laporan keuangan resmi pemerintah dan laporan statistik yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia (DJP). Instrumen penelitian terdiri atas dokumen resmi, laporan keuangan daerah, dan informasi statistik yang telah dipublikasikan. Analisis data dilakukan dengan pendekatan kualitatif melalui tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data dalam bentuk tabel, serta penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidaksesuaian antara perencanaan dan realisasi belanja modal dipengaruhi oleh faktor eksternal berupa perubahan kebijakan dan realokasi anggaran akibat pandemi COVID-19, serta faktor internal yang mencakup komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi sebagaimana dijelaskan dalam kerangka teori Edwards III. Implikasi dari temuan penelitian ini menunjukkan bahwa peningkatan kualitas perencanaan anggaran, penguatan koordinasi antarinstansi, penyederhanaan proses birokrasi, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia merupakan langkah penting bagi pemerintah daerah dalam mencapai realisasi belanja modal yang lebih konsisten dan efektif.

Keywords: *Capital Expenditure, Budget Consistency, APBD*

Pendahuluan

Manajemen keuangan daerah menjadi faktor krusial dalam menentukan keberhasilan pembangunan sekaligus peningkatan kualitas pelayanan publik. Desentralisasi fiskal menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama yang memiliki kewenangan dalam mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai instrumen strategis untuk menentukan arah pembangunan daerah. Melalui APBD, pemerintah daerah tidak hanya merencanakan program pembangunan, tetapi juga memastikan bahwa sumber daya yang dimiliki dapat digunakan secara efektif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan APBD dituntut untuk menerapkan prinsip efektivitas, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas agar mampu menghasilkan kinerja pembangunan yang optimal (Nabila & Maulina,

2025). Namun, dalam praktiknya masih terdapat berbagai tantangan yang menyebabkan pelaksanaan anggaran tidak selalu berjalan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan (Pimen & Yunita, 2026). Salah satu komponen penting dalam APBD adalah belanja modal yang digunakan untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode anggaran.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, 2019). Belanja modal memiliki peran strategis karena berkaitan langsung dengan pembangunan infrastruktur, penyediaan sarana dan prasarana publik, serta peningkatan kualitas pelayanan kepada Masyarakat (Sari et al., 2025). Selain mencerminkan arah prioritas pembangunan daerah, belanja modal juga sering digunakan sebagai indikator untuk menilai kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (Haryati et al., 2025).

Peran strategis belanja modal tidak hanya terlihat dari kontribusinya terhadap pembangunan fisik, tetapi juga dari kemampuannya dalam memperkuat kapasitas ekonomi daerah. Belanja modal yang dikelola secara efektif dapat meningkatkan kualitas infrastruktur, memperlancar aktivitas ekonomi, dan memperkuat daya saing daerah. Oleh karena itu, peningkatan kualitas pengelolaan belanja modal menjadi salah satu aspek penting dalam mendukung pembangunan berkelanjutan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Ningrum et al., 2024).

Realisasi belanja modal sering kali tidak berjalan sesuai dengan rencana yang telah disusun pada awal tahun anggaran. Ketidaksesuaian antara anggaran dan realisasi menunjukkan adanya kesenjangan antara proses perencanaan dan implementasi kebijakan anggaran. Kondisi tersebut tidak hanya berdampak pada rendahnya serapan anggaran, tetapi juga dapat menghambat pelaksanaan program pembangunan yang telah dirancang sebelumnya (Hotimah & Fattah, 2025). Dalam jangka panjang, ketidaksesuaian tersebut berpotensi mengurangi efektivitas penggunaan anggaran daerah serta memengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

Fenomena tersebut juga dapat ditemukan pada pengelolaan APBD Pemerintah Kota Surabaya, khususnya pada komponen belanja modal. Berdasarkan data APBD Pemerintah Kota Surabaya tahun 2020–2024, realisasi belanja modal menunjukkan pola yang berfluktuasi dari tahun ke tahun (DJPK, 2025). Pada tahun 2020 tingkat realisasi belanja modal mencapai 51,39%, kemudian menurun menjadi 42,89% pada tahun 2021. Pada tahun 2022 realisasi meningkat signifikan menjadi 82,51% dan relatif stabil pada tahun 2023 sebesar 80,50%, namun kembali menurun menjadi 72,54% pada tahun 2024. Fluktuasi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan belanja modal belum sepenuhnya berjalan secara konsisten sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Perubahan tingkat realisasi yang cukup signifikan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara target yang direncanakan dan capaian yang berhasil direalisasikan. Penurunan realisasi dari 82,51% pada tahun 2022 menjadi 72,54% pada tahun 2024 menunjukkan bahwa peningkatan alokasi anggaran belum selalu diikuti oleh kemampuan penyerapan yang optimal. Kondisi ini mengindikasikan adanya permasalahan dalam implementasi kebijakan anggaran yang berpotensi memengaruhi efektivitas pembangunan daerah. Dengan demikian, konsistensi antara perencanaan dan realisasi belanja modal menjadi

isu penting yang perlu dianalisis lebih lanjut untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan anggaran (Nabilah & Moorey, 2021).

Ketidakkonsistenan antara perencanaan dan realisasi belanja modal menjadi persoalan yang penting untuk dikaji karena dapat mencerminkan kualitas implementasi kebijakan anggaran daerah. Tingkat realisasi yang berubah secara signifikan dari satu tahun ke tahun berikutnya menunjukkan bahwa masih terdapat berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan anggaran. Faktor-faktor tersebut dapat berasal dari aspek perencanaan, kualitas sumber daya manusia, mekanisme pengadaan barang dan jasa, koordinasi antar organisasi, maupun perubahan kebijakan yang terjadi selama proses implementasi anggaran berlangsung (Safpremi et al., 2022).

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji pengelolaan keuangan daerah melalui berbagai pendekatan. Penelitian mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah menunjukkan bahwa kondisi keuangan daerah pada umumnya berada dalam kategori yang cukup baik apabila diukur menggunakan indikator efektivitas, efisiensi, dan rasio keuangan lainnya (Harahap, 2024). Hasil serupa juga ditemukan pada penelitian mengenai pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat memiliki kondisi keuangan yang relatif sehat meskipun masih menghadapi berbagai keterbatasan dalam pengelolaan fiskal (Nurhuda & Sari, 2025).

Penelitian mengenai efektivitas dan efisiensi pengelolaan anggaran menunjukkan bahwa capaian kinerja keuangan yang baik belum tentu mencerminkan optimalnya pelaksanaan anggaran pada setiap jenis belanja. Masih terdapat permasalahan dalam penyelarasan antara perencanaan dan realisasi anggaran sehingga efektivitas pelaksanaan program belum sepenuhnya tercapai. Temuan tersebut menunjukkan bahwa penilaian kinerja keuangan secara agregat tidak selalu mampu menjelaskan kualitas implementasi anggaran secara lebih spesifik.

Penelitian lain menunjukkan bahwa kualitas perencanaan anggaran, kompetensi sumber daya manusia, dan proses pengadaan barang serta jasa memiliki pengaruh terhadap tingkat penyerapan anggaran daerah. Selain itu, kualitas pelaksanaan anggaran dan kompetensi sumber daya manusia juga terbukti berpengaruh terhadap optimalisasi realisasi anggaran pada organisasi sektor publik (Triastuti, 2026). Hasil penelitian tersebut mengindikasikan bahwa keberhasilan pelaksanaan anggaran tidak hanya ditentukan oleh besaran alokasi anggaran, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor implementatif yang mendukung proses pelaksanaan kebijakan.

Kajian mengenai konsistensi antara dokumen perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan program juga menunjukkan bahwa masih ditemukan ketidaksesuaian antara target yang direncanakan dengan realisasi yang dicapai. Ketidaksesuaian tersebut menyebabkan rendahnya efektivitas pelaksanaan program dan berpotensi menghambat pencapaian tujuan pembangunan daerah (Khalik et al., 2025). Temuan serupa menunjukkan bahwa lemahnya keselarasan antara dokumen perencanaan, penganggaran, dan akuntabilitas kinerja menjadi salah satu penyebab rendahnya konsistensi pelaksanaan program pemerintah daerah (Ayudia & Abdullah, 2023).

Berdasarkan berbagai penelitian terdahulu tersebut, terlihat bahwa sebagian besar penelitian masih berfokus pada pengukuran kinerja keuangan daerah, efektivitas penyerapan anggaran, atau faktor-faktor yang memengaruhi realisasi anggaran. Meskipun memberikan kontribusi penting dalam memahami pengelolaan keuangan daerah, penelitian-penelitian

tersebut belum secara spesifik mengkaji konsistensi antara perencanaan dan realisasi belanja modal pada pemerintah daerah dengan menggunakan perspektif implementasi kebijakan.

Oleh karena itu, terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) yang perlu diisi. Penelitian terdahulu umumnya menilai kinerja keuangan daerah secara agregat atau menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi penyerapan anggaran, sedangkan kajian yang secara khusus menelaah hubungan antara perencanaan dan realisasi belanja modal masih relatif terbatas. Selain itu, belum ditemukan penelitian yang secara spesifik mengkaji konsistensi belanja modal Pemerintah Kota Surabaya periode 2020–2024 menggunakan perspektif implementasi kebijakan George C. Edwards III.

Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga aspek. Pertama, penelitian berfokus pada konsistensi antara perencanaan dan realisasi belanja modal, bukan sekadar mengukur kinerja keuangan daerah secara umum. Kedua, penelitian menggunakan objek Pemerintah Kota Surabaya dengan periode pengamatan 2020–2024 yang mencakup dinamika pelaksanaan anggaran pada masa pasca pandemi. Ketiga, penelitian menganalisis temuan menggunakan perspektif implementasi kebijakan George C. Edwards III yang mencakup aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi untuk menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi konsistensi pelaksanaan belanja modal.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat konsistensi antara perencanaan anggaran dan realisasi belanja modal pada APBD Pemerintah Kota Surabaya selama periode 2020–2024 serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi konsistensi tersebut melalui perspektif implementasi kebijakan George C. Edwards III. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan kajian implementasi kebijakan keuangan daerah sekaligus menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas pengelolaan belanja modal secara lebih efektif, konsisten, dan berorientasi pada pencapaian pembangunan daerah.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak hanya berfokus pada pengukuran tingkat realisasi anggaran secara numerik, tetapi juga berupaya memahami fenomena ketidaksesuaian antara perencanaan dan realisasi belanja modal dalam konteks implementasi kebijakan anggaran daerah. Melalui pendekatan kualitatif, penelitian dapat memberikan gambaran yang lebih mendalam mengenai dinamika pengelolaan keuangan daerah serta faktor-faktor yang memengaruhi konsistensi pelaksanaan anggaran. Pendekatan deskriptif kualitatif dinilai relevan untuk mengkaji fenomena pengelolaan keuangan daerah melalui analisis data dan dokumen yang tersedia secara sistematis (Nurhuda & Sari, 2025).

Objek penelitian ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kota Surabaya dengan fokus pada belanja modal selama periode tahun 2020–2024. Pemilihan periode tersebut didasarkan pada pertimbangan adanya perubahan kondisi fiskal daerah yang dipengaruhi oleh pandemi COVID-19 dan masa pemulihan pasca pandemi. Penelitian ini tidak menggunakan teknik sampling karena data yang dianalisis merupakan data agregat tahunan yang mencakup seluruh komponen belanja modal dalam APBD selama periode penelitian. Oleh karena itu, seluruh data yang tersedia digunakan sebagai unit analisis.

Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh melalui teknik dokumentasi. Pengumpulan data dilakukan dengan menelaah berbagai dokumen resmi dan publikasi statistik

yang diterbitkan oleh instansi pemerintah. Data yang dihimpun meliputi anggaran belanja modal, realisasi belanja modal, serta realisasi belanja daerah selama periode penelitian. Sumber data utama berasal dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia (DJP, 2025). Penggunaan dokumentasi sebagai teknik pengumpulan data dinilai sesuai untuk penelitian yang berfokus pada analisis dokumen perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah.

Instrumen penelitian berupa dokumen resmi, laporan keuangan daerah, serta data statistik yang dipublikasikan oleh instansi terkait. Seluruh data yang diperoleh kemudian disusun dalam bentuk tabel dan uraian deskriptif guna mempermudah proses identifikasi, pengelompokan, dan perbandingan antara anggaran dan realisasi belanja modal pada setiap tahun anggaran. Penyajian data dalam bentuk tabel dilakukan untuk memperlihatkan pola perubahan realisasi belanja modal selama periode penelitian sehingga memudahkan proses interpretasi.

Analisis data dilakukan dengan mengacu pada model analisis data kualitatif yang meliputi tiga tahapan utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Pada tahap reduksi data, peneliti memilih dan memfokuskan data yang relevan dengan tujuan penelitian. Tahap selanjutnya adalah penyajian data melalui tabel dan uraian naratif untuk menggambarkan tingkat konsistensi antara anggaran dan realisasi belanja modal. Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan melalui identifikasi pola, kecenderungan, serta ketidaksesuaian yang muncul selama periode penelitian.

Hasil analisis kemudian diinterpretasikan menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III yang menekankan empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Teori tersebut digunakan untuk membantu menjelaskan berbagai kemungkinan faktor yang memengaruhi tingkat konsistensi antara perencanaan dan realisasi belanja modal pada Pemerintah Kota Surabaya.

Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini menerapkan teknik triangulasi sumber. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia dengan dokumen dan sumber data pendukung lainnya yang relevan. Teknik triangulasi sumber digunakan untuk meningkatkan kredibilitas dan keandalan hasil penelitian kualitatif (Agustin et al., 2026).

Penelitian ini tidak melibatkan pengembangan produk maupun instrumen penelitian sehingga tidak dilakukan validasi ahli, uji efektivitas, maupun uji kelayakan sebagaimana lazim digunakan dalam penelitian pengembangan (*Research and Development*). Sebagai gantinya, kualitas hasil penelitian dijaga melalui penggunaan sumber data resmi, penerapan triangulasi sumber, serta analisis yang dilakukan secara sistematis dan konsisten. Dengan demikian, hasil penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran yang objektif dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai konsistensi pelaksanaan belanja modal dalam APBD Pemerintah Kota Surabaya.

Hasil

Realisasi Belanja Modal APBD Kota Surabaya Tahun 2020–2024

Pada bagian ini disajikan hasil analisis mengenai perkembangan anggaran dan realisasi belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kota Surabaya selama periode 2020–2024. Data yang ditampilkan mencakup besaran anggaran belanja modal, realisasi belanja modal yang berhasil dicapai, serta persentase realisasi terhadap

anggaran pada masing-masing tahun. Penyajian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai kecenderungan pelaksanaan belanja modal daerah dari waktu ke waktu, sekaligus menunjukkan tingkat kesesuaian antara rencana anggaran dengan realisasi penggunaannya.

Tabel 1. Anggaran dan Realisasi Belanja Modal Kota Surabaya Tahun 2020-2024

Tahun	Anggaran (Miliar Rupiah)	Realisasi (Miliar Rupiah)	Persentase (%)
2020	3.081,53	1.583,66	51,39
2021	2.369,91	1.016,34	42,89
2022	2.140,39	1.766,03	82,51
2023	2.026,08	1.630,89	80,50
2024	2.615,40	1.897,24	72,54

Berdasarkan Tabel 1, realisasi belanja modal Pemerintah Kota Surabaya selama periode 2020–2024 menunjukkan pola yang fluktuatif. Perubahan tersebut terlihat dari tingkat pencapaian realisasi yang tidak bergerak secara konsisten setiap tahunnya. Pada awal periode penelitian, tingkat realisasi masih berada pada kategori relatif rendah, kemudian mengalami peningkatan yang cukup signifikan pada pertengahan periode, sebelum kembali mengalami penurunan pada tahun terakhir pengamatan. Temuan ini mengindikasikan bahwa kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan belanja modal belum sepenuhnya stabil dari tahun ke tahun.

Selain menunjukkan fluktuasi tingkat realisasi, data juga memperlihatkan adanya kesenjangan antara anggaran yang direncanakan dengan realisasi yang dicapai pada seluruh periode penelitian. Besarnya selisih antara anggaran dan realisasi mengalami perubahan yang cukup dinamis. Kesenjangan terbesar terjadi pada awal periode penelitian, sedangkan pada tahun 2022 dan 2023 selisih tersebut cenderung menurun. Namun, pada tahun 2024 kesenjangan kembali meningkat. Kondisi ini menunjukkan bahwa peningkatan alokasi anggaran tidak selalu diikuti oleh kemampuan penyerapan yang sebanding.

Jika ditinjau dari perkembangan nominal realisasi, terdapat kecenderungan peningkatan pada tahun-tahun terakhir penelitian. Meskipun demikian, peningkatan nilai realisasi tidak selalu berbanding lurus dengan tingkat persentase pencapaian anggaran. Dengan kata lain, besarnya dana yang berhasil direalisasikan belum tentu mencerminkan tingginya tingkat kesesuaian antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Temuan ini menunjukkan bahwa evaluasi kinerja belanja modal perlu mempertimbangkan baik aspek nominal maupun aspek persentase realisasi secara bersamaan.

Pola fluktuasi yang ditemukan dalam penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa realisasi belanja daerah sering kali dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti perubahan prioritas pembangunan, kapasitas pelaksanaan program, dan kondisi fiskal yang berkembang selama tahun anggaran berjalan. Temuan ini juga mendukung pandangan bahwa tingkat realisasi anggaran dapat digunakan sebagai salah satu indikator untuk menilai efektivitas pelaksanaan kebijakan keuangan daerah.

Secara umum, hasil penelitian menunjukkan bahwa konsistensi antara perencanaan dan realisasi belanja modal Pemerintah Kota Surabaya selama periode 2020–2024 masih belum sepenuhnya tercapai. Fluktuasi tingkat realisasi dan perubahan kesenjangan antara anggaran dengan realisasi mengindikasikan adanya dinamika dalam pelaksanaan kebijakan anggaran daerah. Temuan tersebut menjadi dasar untuk melakukan analisis lebih lanjut mengenai faktor-faktor yang memengaruhi konsistensi pelaksanaan belanja modal pada bagian pembahasan.

Pembahasan

Konsistensi Anggaran dalam Belanja Modal APBD Kota Surabaya

Hasil penelitian menunjukkan bahwa realisasi belanja modal Pemerintah Kota Surabaya selama periode 2020–2024 mengalami fluktuasi yang cukup signifikan. Persentase realisasi tercatat sebesar 51,39% pada tahun 2020, kemudian menurun menjadi 42,89% pada tahun 2021. Setelah itu, realisasi meningkat secara signifikan menjadi 82,51% pada tahun 2022 dan relatif bertahan pada level tinggi sebesar 80,50% pada tahun 2023. Namun, pada tahun 2024 tingkat realisasi kembali mengalami penurunan menjadi 72,54%. Pola tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran belum berlangsung secara konsisten dari tahun ke tahun.

Fluktuasi tersebut mengindikasikan bahwa besarnya anggaran yang dialokasikan tidak selalu diikuti oleh kemampuan pelaksanaan yang sama baiknya. Pada tahun-tahun tertentu, pemerintah daerah mampu mencapai tingkat realisasi yang tinggi, sedangkan pada tahun lainnya masih terdapat selisih yang cukup besar antara target dan capaian. Kondisi ini menunjukkan bahwa konsistensi anggaran tidak hanya ditentukan oleh proses penyusunan anggaran, tetapi juga dipengaruhi oleh kesiapan implementasi program yang telah direncanakan (Agustin et al., 2026).

Rendahnya realisasi pada tahun 2020 dan 2021 berkaitan erat dengan kondisi pandemi COVID-19 yang mendorong pemerintah melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran. Pada periode tersebut, sebagian anggaran daerah dialihkan untuk penanganan kesehatan, perlindungan sosial, dan pemulihan ekonomi. Akibatnya, sejumlah kegiatan pembangunan fisik yang dibiayai melalui belanja modal mengalami penundaan maupun penyesuaian pelaksanaan. Kondisi tersebut menyebabkan tingkat realisasi belanja modal berada pada titik terendah selama periode penelitian.

Memasuki tahun 2022, realisasi belanja modal meningkat secara signifikan hingga mencapai 82,51%. Peningkatan tersebut menunjukkan adanya percepatan pelaksanaan pembangunan setelah kondisi pandemi mulai terkendali. Meskipun demikian, penurunan kembali yang terjadi pada tahun 2024 menunjukkan bahwa peningkatan realisasi pascapandemi belum sepenuhnya mencerminkan perbaikan sistem yang berkelanjutan. Dengan kata lain, keberhasilan realisasi pada suatu periode belum tentu menjamin terciptanya konsistensi anggaran pada periode berikutnya (Khalik et al., 2025).

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa penilaian kinerja keuangan daerah secara umum belum tentu mampu menggambarkan efektivitas pelaksanaan pada setiap komponen belanja. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah dapat berada pada kategori cukup baik berdasarkan indikator keuangan secara agregat (Harahap, 2024). Namun, hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa masih terdapat ketidaksesuaian yang cukup besar antara anggaran dan realisasi pada komponen belanja modal sehingga efektivitas pelaksanaan anggaran perlu dianalisis secara lebih spesifik pada setiap jenis belanja (Hotimah & Fattah, 2025). Temuan ini juga memperkuat pandangan bahwa evaluasi kinerja keuangan daerah tidak dapat hanya didasarkan pada indikator keuangan secara umum, tetapi perlu memperhatikan efektivitas realisasi belanja modal sebagai instrumen pembangunan daerah (Nurhuda & Sari, 2025).

Belanja modal memiliki posisi strategis dalam pembangunan daerah karena berhubungan langsung dengan penyediaan infrastruktur dan pelayanan publik. Efektivitas pengelolaan belanja

modal tidak hanya menentukan keberhasilan pembangunan fisik, tetapi juga dapat memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah apabila dilaksanakan secara efisien dan tepat sasaran (Haryati et al., 2025).

Fenomena tersebut dapat dianalisis menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III yang menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Fluktuasi realisasi belanja modal yang terjadi menunjukkan bahwa keempat faktor tersebut belum sepenuhnya berjalan secara optimal dalam mendukung pelaksanaan kebijakan anggaran daerah.

Dari aspek komunikasi, ketidakkonsistenan realisasi mengindikasikan bahwa koordinasi antar perangkat daerah dalam menerjemahkan kebijakan anggaran ke dalam program dan kegiatan belum berlangsung secara efektif. Ketidaksinkronan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan berpotensi menimbulkan keterlambatan pelaksanaan kegiatan sehingga target realisasi yang telah ditetapkan sulit dicapai (Safpremi et al., 2022).

Dari aspek sumber daya, pelaksanaan belanja modal membutuhkan dukungan kapasitas organisasi yang memadai, baik dari sisi sumber daya manusia, kemampuan teknis, maupun kesiapan administrasi. Penurunan realisasi yang masih terjadi pada tahun 2024 menunjukkan bahwa kapasitas implementasi belum sepenuhnya mampu mengimbangi peningkatan kebutuhan pembangunan daerah. Kondisi ini mengindikasikan bahwa peningkatan realisasi yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan kapasitas kelembagaan yang berkelanjutan (Ayudia & Abdullah, 2023).

Dari aspek disposisi, komitmen pelaksana kebijakan turut menentukan keberhasilan pelaksanaan program. Pergeseran prioritas pembangunan akibat perubahan kebutuhan daerah maupun tekanan situasi tertentu dapat memengaruhi fokus pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya. Akibatnya, sebagian program yang telah dianggarkan mengalami penyesuaian atau penundaan sehingga berdampak pada tingkat realisasi belanja modal (Qurrotul et al., 2023).

Sementara itu, dari aspek struktur birokrasi, proses pengadaan barang dan jasa masih menjadi salah satu faktor yang berpotensi memengaruhi realisasi belanja modal. Kompleksitas prosedur administrasi dan tahapan pengadaan sering kali menyebabkan keterlambatan pelaksanaan proyek. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada ketersediaan anggaran, tetapi juga pada kemampuan birokrasi dalam mengelola proses pelaksanaan secara efisien.

Permasalahan konsistensi anggaran juga dapat ditelusuri dari keterkaitan antara dokumen perencanaan dan kesiapan teknis kegiatan. Dalam beberapa kasus, program telah dianggarkan namun belum didukung oleh dokumen teknis yang memadai. Akibatnya, kegiatan yang telah direncanakan tidak dapat segera dilaksanakan ketika tahun anggaran berjalan. Hal ini menunjukkan bahwa kesenjangan antara perencanaan dan pelaksanaan dapat muncul sejak tahap awal proses penganggaran (Agustin et al., 2026).

Selain itu, mekanisme monitoring dan evaluasi memiliki peran penting dalam menjaga konsistensi anggaran. Ketika pengawasan tidak dilakukan secara optimal, berbagai hambatan pelaksanaan tidak dapat segera diidentifikasi dan ditindaklanjuti. Kondisi tersebut menyebabkan deviasi antara perencanaan dan realisasi semakin besar sehingga memengaruhi tingkat efektivitas pelaksanaan anggaran (Nabila & Maulina, 2025).

Temuan penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa keberhasilan realisasi anggaran tidak hanya ditentukan oleh besarnya alokasi dana yang tersedia, tetapi juga dipengaruhi oleh kualitas implementasi kebijakan, kapasitas organisasi, kompetensi sumber daya manusia, dan efektivitas koordinasi antar pelaksana program. Selain itu, konsistensi realisasi belanja modal juga memiliki keterkaitan dengan kondisi kinerja keuangan daerah secara keseluruhan karena alokasi belanja modal merupakan salah satu komponen penting dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah (Rahmadini et al., 2024).

Temuan ini juga mendukung hasil penelitian yang menunjukkan bahwa belanja modal dan pendapatan daerah memiliki hubungan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah, meskipun pengaruhnya dapat berbeda pada setiap daerah sesuai dengan karakteristik fiskal dan kapasitas pengelolaannya (Padang & Padang, 2023; Atmoko & Khairudin, 2022). Oleh karena itu, analisis terhadap realisasi belanja modal perlu ditempatkan sebagai bagian dari evaluasi pengelolaan keuangan daerah secara menyeluruh.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan utama dalam belanja modal Pemerintah Kota Surabaya tidak terletak pada besarnya alokasi anggaran, melainkan pada konsistensi pelaksanaan anggaran yang masih berfluktuasi. Fluktuasi tersebut mencerminkan bahwa pengelolaan keuangan daerah masih menghadapi tantangan dalam menjaga keselarasan antara perencanaan dan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, peningkatan kualitas perencanaan, penguatan koordinasi antar perangkat daerah, peningkatan kapasitas sumber daya, serta penyederhanaan prosedur birokrasi menjadi langkah penting untuk meningkatkan konsistensi realisasi belanja modal pada periode berikutnya (Putri & Bilqisti, 2025). Temuan ini juga sejalan dengan penelitian yang menunjukkan bahwa rendahnya konsistensi antara perencanaan dan realisasi anggaran dapat memengaruhi efektivitas pencapaian target pembangunan daerah (Purwanti & Noviyanti, 2021).

Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan menganalisis konsistensi antara perencanaan anggaran dan realisasi belanja modal pada APBD Pemerintah Kota Surabaya periode 2020–2024. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat konsistensi anggaran masih belum stabil. Hal tersebut terlihat dari persentase realisasi belanja modal yang berfluktuasi, yaitu sebesar 51,39% pada tahun 2020, turun menjadi 42,89% pada tahun 2021, kemudian meningkat menjadi 82,51% pada tahun 2022 dan 80,50% pada tahun 2023, sebelum kembali menurun menjadi 72,54% pada tahun 2024. Temuan ini menunjukkan bahwa kesesuaian antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran belum sepenuhnya tercapai.

Fluktuasi realisasi belanja modal dipengaruhi oleh faktor eksternal maupun internal. Dari sisi eksternal, pandemi COVID-19 menyebabkan terjadinya realokasi dan *refocusing* anggaran pada tahun 2020–2021 sehingga berdampak pada pelaksanaan program pembangunan. Dari sisi internal, analisis berdasarkan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III menunjukkan bahwa aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi masih menjadi faktor yang memengaruhi konsistensi pelaksanaan anggaran. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa penilaian kinerja keuangan daerah secara umum belum tentu mampu menggambarkan efektivitas pelaksanaan pada komponen belanja tertentu, khususnya belanja modal.

Temuan ini memberikan implikasi bahwa peningkatan kualitas perencanaan, penguatan koordinasi antar perangkat daerah, penyederhanaan prosedur birokrasi, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia menjadi faktor penting untuk meningkatkan konsistensi pelaksanaan anggaran. Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan data sekunder yang bersifat agregat sehingga belum mampu menjelaskan secara rinci faktor teknis dan administratif pada tingkat pelaksana. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan menggunakan data primer melalui wawancara atau studi kasus serta melakukan perbandingan antar daerah untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai faktor-faktor yang memengaruhi konsistensi anggaran belanja modal.

Acknowledgment

-

Daftar Pustaka

- Agustin, A. C., Purnamasari, I. R., Melindawati, R. D., Azalia, R., & Mukhlis. (2026). Evaluasi Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Kalurahan (APBkal) di Kalurahan Sardonoharjo Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Ekonomi Kreatif Indonesia*, 4(1), 32–43. <https://doi.org/10.61896/jeki.v4i1.165>
- Atmoko, C. A., & Khairudin. (2022). Dampak Pendapatan Daerah dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. *Financial Performance of Public Institution*, 1–6. <https://doi.org/10.37641/jiakes.v10i1.1295>
- Ayudia, P., & Abdullah, S. (2023). Analisis Keselarasan Dokumen Perencanaan, Penganggaran, Dan Akuntabilitas Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Studi Kasus Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Aceh). *Jurnal Riset Akuntansi Dan Bisnis*, 23(1), 35–44. <https://doi.org/10.30596/14353>
- DJPK. (2025). Data APBD: Anggaran dan Realisasi Belanja Modal Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2020–2024. <https://djpk.kemenkeu.go.id/>
- Harahap, H. F. (2024). Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. *Jurnal Ekonomi Manajemen Dan Bisnis*, 2(1), 179–190. <https://doi.org/10.55043/ekonomipedia.v2i1.193>
- Haryati, D. C., Nurpiji, Masitoh, G., Saputra, W., & Subarkah, T. (2025). Analisis Efisiensi Belanja Modal terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah di Indonesia : Pendekatan Data Panel. *Gemilang: Jurnal Manajemen Dan Akuntansi*, 5(3), 139–153. <https://doi.org/10.56910/gemilang.v5i3.2185>
- Hotimah, K., & Fattah, V. (2025). Analisis Efisiensi dan Efektivitas Anggaran Belanja Operasi dan Belanja Modal Daerah Kota Palu. *Journal of Economics and Management Scienties*, 785–794. <https://doi.org/10.37034/jems.v7i4.207>
- Khalik, H., Alam, S., & Jamil, M. (2025). Analisis Kinerja dan Konsistensi Perencanaan Pembangunan Kota Makassar (Studi Kasus Program Smart City). *Jurnal Bisnis*, (1), 115–129. <https://doi.org/10.46576/bn.v8i1.5822>
- Nabila, P., & Maulina, I. (2025). Efektivitas Audit Kinerja Sektor Publik Dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Public. *Jurnal Mahasiswa Akuntansi Universitas Tulungagung*, 5(1), 1–11. <https://doi.org/10.36563/jamanta.v5i1.1517>

- Nabilah, B., & Hernadi Moorcy, N. (2022). Analisis efektivitas, efisiensi, dan capaian kinerja penyerapan anggaran periode 2019–2021 pemerintah Kota Balikpapan. *Media Riset Ekonomi (MR.EKO)*, 2(2), 95–103. <https://doi.org/10.36277/mreko.v2i2.276>
- Ningrum, N. W. C., Silviana, P., & Rahmatika, D. N. (2024). Systematic Literatur Review : Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. *Akuntansi Pajak Dan Kebijakan Ekonomi Digital (APKE)*, (3). <https://doi.org/10.61132/apke.v1i3.275>
- Nurhuda, & Sari, P. Y. (2025). Analisis Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Malang Tahun 2018-2023. *Neraca Akuntansi Manajemen, Ekonomi*, 20(3). <https://doi.org/10.2324/bb6d2223>
- Padang, N. N., & Padang, W. S. (2023). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara. *JRAK : Jurnal Riset Akuntansi Dan Keuangan*, 9(2), 303–318. <https://doi.org/10.54367/jrak.v9i2.2985>
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (2019).
- Pimen, G. A. B., & Yunita, E. . (2026). Pengaruh Komunikasi Internal dan Pengawasan terhadap Kinerja Pegawai dalam Pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan pada UPT VI Bapenda Kota Medan. *Journal Social Society*, 6(1), 580–593. <https://doi.org/10.54065/jss.6.1.2026.1021>
- Purwanti, E., & Noviyanti, E. (2021). Analisis Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kota Salatiga Tahun 2014-2018. *Jurnal Among Makarti*, 14(2), 1–12. <https://doi.org/10.52353/ama.v14i2.213>
- Putri, S. I., & Bilqisti, A. R. (2025). Analisis Dampak Efisiensi Anggaran Terhadap Kinerja Keuangan Badan Pusat Statistik Kota Magelang. *Journal Accounting International Mount Hope*, 109–118. <https://doi.org/10.61696/jaimo.v3i1.678>
- Qurrotul, A., Sari, Y., & Dwitayanti, Y. (2023). Analisa Pengaruh Silpa Dan Varians Anggaran Belanja Pada Kabupaten Dan Kota Provinsi Sumatera Selatan. *JEMSI (Jurnal Ekonomi, Manajemen, Dan Akuntansi)*, 9(5). <https://doi.org/10.35870/jemsi.v9i5.1488>
- Rahmadini, D., Indriani, R., & Febriana, N. (2024). Pengaruh Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Terhadap Alokasi Belanja Modal. *Owner: Riset & Jurnal Akuntansi*, 8, 2783–2795. <https://doi.org/10.33395/owner.v8i3.2069>
- Safpremi, Y., Putri, A. M., & Ahyaruddin, M. (2022). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kabupaten Pasaman. *Balance: Jurnal Akuntansi Dan Bisnis*, 7(2), 188–199. <https://doi.org/10.32502/jab.v7i2.5386>
- Sari, C. A., Nurfadillah, M., & Fauziah, F. (2025). Pengaruh Budaya Organisasi dan Kompetensi Pegawai Terhadap Kualitas Pelayanan di Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Timur. *Journal Social Society*, 5(2), 878–895. <https://doi.org/10.54065/jss.5.2.2025.787>
- Triastuti, S. A. (2026). Pengaruh Perencanaan Anggaran, Kualitas Pelaksanaan Anggaran, Akuntabilitas Publik dan Kompetensi SDM terhadap Penyerapan Anggaran Badan Layanan Umum Daerah pada Puskesmas di Kabupaten Demak. *Jurnal Ekonomi, Akuntansi Dan Manajemen*, 5(April). <https://doi.org/10.30640/inisiatif.v5i2.6433>