

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dan bahan evaluasi bagi kelurahan-kelurahan di Kota Yogyakarta dalam rangka memaksimalkan penyerapan anggaran dana kelurahan.



BAB 2

LANDASAN TEORI

2.1. Tinjauan Teori

2.1.1. Anggaran

“Anggaran merupakan salah satu alat vital suatu organisasi dalam mencapai tujuannya. Anggaran merupakan sarana utama untuk perencanaan, pengendalian dan pengambilan keputusan dalam setiap perusahaan” (Putri, 2014).

“Dalam organisasi sektor publik khususnya pemerintahan, anggaran memiliki fungsi sebagai perencanaan dan pengendalian. Pada fungsi perencanaan, anggaran menjadi alat perencanaan yang mengindikasikan target yang harus dicapai pemerintah daerah dalam kurun waktu tertentu. Sedangkan fungsi pengendalian dalam anggaran adalah sebagai alat kontrol untuk setiap alokasi dana yang digunakan” (Ramadhani & Setiawan, 2019).

Pemerintah tentunya mengalokasikan anggaran untuk menunjang pembangunan nasional. Anggaran tersebut dialokasikan dalam Dana Alokasi Umum (DAU). Menurut Mardiasmo (2009), DAU memiliki peran sebagai komponen belanja bagi APBN sekaligus sebagai komponen pendapatan bagi APBD. Pemerintah pusat telah menambahkan dana berupa DAU tambahan yang diatur dalam PMK Nomor 187/PMK.07/2018. Dalam PMK Nomor 187/PMK.07/2018, DAU tambahan bertujuan untuk memberikan dukungan pendanaan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota melalui dana kelurahan.

2.1.2. Dana Kelurahan

Dana kelurahan merupakan pendanaan yang dialokasikan oleh pemerintah pusat ke daerah kabupaten/kota melalui dana alokasi umum untuk

pelaksanaan kegiatan di kelurahan. Berdasarkan UU Permendagri No 130 tahun 2018 pasal 9 ayat 1, daerah yang mendapatkan alokasi dana kelurahan adalah:

1. Kota yang tidak memiliki desa

Penyerapan alokasi dana kelurahan bagi kota yang tidak memiliki paling sedikit 5% (lima persen) dari APBD setelah dikurangi dana alokasi khusus, ditambah DAU Tambahan yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kabupaten yang memiliki Kelurahan dan kota yang memiliki desa

Untuk penyerapan alokasi dana kelurahan bagi kabupaten yang memiliki kelurahan serta kota yang memiliki desa paling sedikit sebesar dana desa terendah yang diterima oleh desa di kabupaten/kota, ditambah DAU Tambahan yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut UU Permendagri No 130 tahun 2018 pasal 2, kegiatan kelurahan yang didanai oleh dana kelurahan dibagi menjadi 2 yaitu:

1. Pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan digunakan untuk membiayai pelayanan sosial dasar yang berdampak langsung pada meningkatnya kualitas hidup masyarakat. yang meliputi:
 - a. Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana lingkungan pemukiman.
 - b. Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana transportasi.

- c. Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana kesehatan.
- d. Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana pendidikan dan kebudayaan.

2. Kegiatan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan digunakan untuk peningkatan kapasitas dan kapabilitas masyarakat di Kelurahan dengan mendayagunakan potensi dan sumber daya sendiri yang meliputi:

- a. Pengelolaan kegiatan pelayanan kesehatan masyarakat.
- b. Pengelolaan kegiatan pelayanan pendidikan dan kebudayaan.
- c. Pengelolaan kegiatan pengembangan UMKM
- d. Pengelolaan kegiatan lembaga kemasyarakatan.
- e. Pengelolaan kegiatan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.
- f. Penguatan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana serta kejadian luar biasa lainnya.

Alokasi anggaran kelurahan, dimasukkan ke dalam anggaran kecamatan pada bagian anggaran kelurahan untuk dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini lurah selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan. Setiap akhir periode (bulan Juli dan bulan Januari), Lurah selaku KPA bertanggung jawab atas

pelaksanaan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan kepada bupati/wali kota melalui kecamatan.

2.1.3. Penganggaran

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran (Mardiasmo, 2009). Oleh karena yang diamati adalah entitas pemerintahan atau organisasi sektor publik, maka penyerapan anggaran dapat diartikan sebagai pencairan atau realisasi anggaran sesuai yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada saat tertentu (Halim, 2014).

2.1.4. Penyerapan Anggaran

Penyerapan anggaran, khususnya belanja barang dan jasa, memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Untuk itu setiap instansi pemerintah harus mengatur pengeluarannya agar berjalan lancar dan dapat mendukung keberhasilan pencapaian sasaran pembangunan nasional. Namun demikian penyerapan anggaran tidak diharuskan mencapai 100%, tetapi penyerapan anggaran diharapkan mampu memenuhi setidaknya lebih dari 80% anggaran yang telah ditetapkan. Tinggi rendahnya penyerapan anggaran dalam suatu SKPD menjadi tolak ukur kinerja dari SKPD tersebut (Putri, 2014).

Menurut Halim (2014), bahwa penyerapan anggaran adalah pencapaian dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dipandang

pada suatu saat tertentu (realisasi dari anggaran). Secara lebih mudah, masyarakat umum menyebutnya pencairan anggaran. Oleh karena yang diamati adalah entitas pemerintahan atau organisasi sektor publik, maka penyerapan anggaran dapat diartikan sebagai pencairan atau realisasi anggaran sesuai yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada saat tertentu.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 187 /PMK.07 /2018 tentang Tata Cara Penyaluran Dana Alokasi Umum Tambahan Tahun Anggaran 2019, definisi Dana Alokasi Umum Tambahan (DAU Tambahan) adalah:

“Dukungan pendanaan bagi Kelurahan di kabupaten/kota untuk kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan.”

Jumlah dana yang dialokasikan pemerintah pusat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang APBN Tahun Anggaran 2019 adalah sebesar Rp 3.000.000.000.000,00 (tiga triliun rupiah). Alokasi dana yang diberikan untuk masing - masing daerah berdasarkan jumlah kelurahan di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dikalikan dengan besaran DAU tambahan perkelurahan sesuai dengan kategori Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Kategori daerah kabupaten/kota merupakan hasil penilaian pemerintah pusat dalam rangka perhitungan dana Insentif daerah pada kategori pelayanan publik yang tercantum pada lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 187 /PMK.07 /2018. Berdasarkan pasal 4 ayat 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 187/PMK.07/2018, kategori daerah dibagi 3 yaitu:

Tabel 2.1.
Pembagian Dana Alokasi Umum Tambahan

1. Baik	Pada kategori baik, daerah mendapatkan alokasi DAU tambahan per kelurahan sebesar Rp 352. 941.000,00 (tiga ratus lima puluh dua juta sembilan ratus empat puluh satu ribu rupiah) → (Pasal 4 ayat 4).
2. Perlu ditingkatkan	Pada kategori perlu ditingkatkan, daerah mendapatkan alokasi DAU tambahan per kelurahan sebesar Rp 370.138.000,00 (tiga ratus tujuh puluh juta seratus tiga puluh delapan ribu rupiah) → (pasal 4 ayat 5).
3. Sangat perlu ditingkatan	Pada kategori sangat perlu ditingkatkan, daerah mendapatkan alokasi DAU tambahan per kelurahan sebesar Rp 384.000.000,00 (tiga ratus delapan puluh empat juta rupiah) → (pasal 4 ayat 6).

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Nomor 187 /PMK.07 /2018 pasal 4 ayat 3

Menurut Putri (2014), penyerapan anggaran dapat diukur dengan indikator:

1. Besarnya tingkat penyerapan anggaran.

Serapan anggaran adalah jumlah anggaran yang telah dibayarkan atau dipertanggungjawabkan oleh SKPD, yang angkanya tercantum dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Dari aspek belanja daerah, perbedaan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan daya serap anggaran yang secara tersirat menggambarkan ketidakmampuan pemerintah dalam mencapai target-target pembangunan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan anggaran belanja.

2. Adanya sisa anggaran di akhir periode.

Daya serap anggaran yang tinggi bermakna bahwa sisa anggaran tidak banyak pada akhir tahun. Artinya, daya serap anggaran berkorelasi

positif dengan keakurasian dalam perencanaan anggaran atau kualitas anggaran.

Penyerapan anggaran dalam penelitian ini diukur menggunakan kuesioner dari Putri (2014).

2.1.5. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran

2.1.5.1. Dokumen Perencanaan

Dasar hukum penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah mengacu pada beberapa produk perundang-undangan (Miliasih, 2012) sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah UU Nomor 12 tahun 2008;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Negara;
6. Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 Jo Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;

Dokumen perencanaan di daerah menurut Pinto dkk (2013) terdiri dari:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan rencana untuk mencapai tujuan dibentuknya pemerintahan daerah provinsi sesuai Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah.

2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah merupakan arah pembangunan yang ingin dicapai daerah dalam kurun waktu 5 (lima) tahun, sesuai masa bhakti Kepala Daerah terpilih yang disusun berdasarkan visi, misi, dan program Kepala Daerah.

3. Rencana Strategis (Renstra) Satuan Kerja Perangkat Daerah

Renstra SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD yang berjangka waktu 5 (lima) tahun, disusun dalam rangka mengoperasionalkan RPJM Daerah sesuai tugas dan fungsi masing-masing SKPD sesuai bidang urusan yang menjadi kewenangan daerah.

4. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Daerah

RKP Daerah yang merupakan rencana pembangunan tahunan daerah, wajib disusun oleh Daerah sebagai landasan dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

5. Rencana Kerja(Renja) Satuan Kerja Perangkat Daerah

Renja SKPD merupakan dokumen rencana pembangunan masing-masing SKPD yang berjangka waktu 1 (satu) tahun, memuat kebijakan, program, dan kegiatan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi

SKPD yang bersangkutan berdasarkan urusan yang menjadi kewenangan daerah, sasaran (indikator) hasil dan keluaran yang terukur, beserta rincian pendanaannya.

Sedangkan dokumen perencanaan untuk Dana Kelurahan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah:

1. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kelurahan
2. Rencana Kerja (Renja) Kelurahan
3. Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKASKPD)

Rifai dkk (2016) mengatakan “Perencanaan anggaran memberi kontribusi besar terhadap penyerapan anggaran. Perencanaan merupakan dasar dalam pelaksanaan anggaran.” Keberhasilan pengelolaan keuangan dana kelurahan dimulai dari tahap perencanaan dengan menetapkan dokumen-dokumen perencanaan yang diperlukan. Semakin baik perencanaan, maka semakin baik pula penyerapan anggaran dana kelurahan.

Putri (2014) menyatakan bahwa dokumen perencanaan dapat diukur dengan:

1. Masa penyusunan dokumen perencanaan.
2. Adanya kegiatan yang diblokir/tanda bintang karena belum ada data pendukung atau harus ada persetujuan terlebih dahulu oleh pejabat berwenang.
3. Perlunya revisi anggaran karena tidak sesuai dengan kebutuhan, dan prosesnya mengalami keterlambatan.

4. Persetujuan revisi anggaran terlambat diterima.

5. Anggaran harus selaras dengan RPJMD.

Dokumen perencanaan dalam penelitian ini diukur menggunakan kuesioner dari Putri (2014).

2.1.5.2. Pencatatan Administrasi

Administrasi dalam arti sempit. Menurut Handayani (1988:2) mengatakan “Administrasi secara sempit berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan”. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

Administrasi dalam arti luas. Menurut Gie (1980) mengatakan “Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu”. Administrasi secara luas dapat disimpulkan pada dasarnya semua mengandung unsur pokok yang sama yaitu adanya kegiatan tertentu, adanya manusia yang melakukan kerjasama serta mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Administrasi pada intinya melingkupi seluruh kegiatan dari pengaturan hingga pengurusan sekelompok orang yang memiliki diferensiasi pekerjaan untuk

mencapai suatu tujuan bersama. Administrasi dapat berjalan dengan suatu atau banyak orang terlibat di dalamnya.

Putri (2014) mengatakan dalam pencatatan administrasi dibutuhkan ketelitian mengenai penentuan akun yang sesuai, dan pemahaman tentang beberapa mekanisme misalnya mekanisme pembayaran. Semakin baik pencatatan administrasi, semakin baik penyerapan anggaran. Pencatatan administrasi dalam penelitian ini diukur menggunakan kuesioner dari Putri (2014).

2.1.5.3. Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM)

Menurut Nawawi (2001) ada tiga pengertian Sumber Daya Manusia yaitu:

1. Sumber daya manusia adalah manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi (disebut juga personil, tenaga kerja, pekerja atau karyawan).
2. Sumber daya manusia adalah potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.
3. Sumber daya manusia adalah potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal (non material/non finansial) di dalam organisasi bisnis, yang dapat mewujudkan menjadi potensi nyata (real) secara fisik dan non-fisik dalam mewujudkan eksistensi organisasi.

Menurut UU No 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, kompetensi SDM adalah kemampuan kerja setiap individu yang mencakup aspek pengetahuan, keterampilan, dan sikap kerja sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi unsur utama dalam setiap aktivitas yang dilakukan.

Faktor kunci keberhasilan dalam pengelolaan anggaran adalah staf yang berpengalaman dan mempunyai motivasi dalam bekerja (Alumbida dkk., 2016)

Menurut Putri (2014), kompetensi SDM dapat diukur dengan indikator:

1. Pejabat pengelola keuangan yang berkompeten
2. Kesesuaian tugas sehingga tidak terjadi rangkap tugas
3. Jumlah SDM yang memadai
4. Pejabat bagian pengadaan yang bersertifikasi

Kompetensi SDM dalam penelitian ini diukur menggunakan kuesioner dari Putri (2014).

2.1.5.4. Dokumen Pengadaan

Pengadaan barang/ jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/ jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan (Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah). Dalam kegiatan ini, pejabat pengguna anggaran wajib menerapkan prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing dan akuntabel. Hal ini tentu saja membuat semua pihak yang terlibat dalam kegiatan pengadaan ini harus melaksanakan dengan penuh tanggung jawab, profesional dan bijaksana. Dana yang dialokasikan dalam anggaran dapat sesuai dengan tujuan dan manfaatnya dapat dirasakan secara maksimal. Menurut Perpres Nomor 16 Tahun

2018 pasal 38, kegiatan pemilihan penyedia untuk pengadaan barang/ jasa oleh pengguna anggaran (PA) pemerintah, dilakukan dengan 5 cara yaitu:

Tabel 2.2.
Cara Pengadaan Barang

a. <i>E-purchasing</i>	Pengadaan barang/ jasa lainnya yang sudah tercantum dalam katalog elektronik (www.lkpp.go.id)
b. Pengadaan langsung	Pengadaan barang/ pekerjaan konstruksi/ jasa lainnya dengan nilai maksimal Rp200.00.000,00 (dua ratus juta rupiah).
c. Penunjukan langsung	Pengadaan barang/ pekerjaan konstruksi/ jasa lainnya dalam keadaan tertentu seperti: <ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelenggaraan penyiapan kegiatan yang mendadak untuk menindaklanjuti komitmen internasional yang dihadiri oleh Presiden/Wakil Presiden; 2. Barang/ jasa bersifat rahasia untuk kepentingan negara. 3. Barang/ jasa tidak dapat disediakan oleh 1 pelaku usaha 4. Pengadaan untuk pelaksanaan ketahanan pangan 5. Pekerjaan prasarana, sarana, dan utilitas umum di lingkungan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang dilaksanakan oleh pengembang yang bersangkutan. 6. Barang/ Pekerjaan Konstruksi/ Jasa Lainnya yang spesifik dan hanya dapat dilaksanakan oleh pemegang hak paten/ pihak yang mendapat izin dari pemegang hak paten/ pihak yang menjadi pemenang tender untuk mendapatkan izin dari pemerintah; 7. Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang setelah dilakukan Tender ulang mengalami kegagalan
d. Tender cepat	Pengadaan barang/ jasa lainnya yang dilaksanakan dalam hal <ol style="list-style-type: none"> a. spesifikasi dan volume pekerjaannya sudah dapat ditentukan secara rinci; dan

	b. Pelaku Usaha telah terqualifikasi dalam sistem informasi kinerja penyedia.
e. Tender	Tender adalah metode pemilihan untuk mendapatkan penyedia barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dengan cara lelang. Kegiatan tender ini dilakukan untuk pengadaan barang atau pekerjaan dengan nilai lebih dari Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Sumber: Perpres Nomor 16 Tahun 2018 pasal 38

Ketentuan pokok dalam penyusunan dokumen pengadaan (Rahayu, 2011)

antara lain:

1. Dokumen pengadaan disiapkan panitia/pejabat pengadaan dan disahkan pengguna barang/jasa.
2. Isi harus lengkap dan jelas, serta tidak menimbulkan penafsiran jamak (multitafsir).
3. Perubahan (adendum) dokumen diperkenankan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Putri (2014), dokumen pengadaan berisi:

1. Pengumuman mengenai lingkup pekerjaan
2. Persyaratan peserta
3. Waktu dan tempat pengambilan dan pemasukan dokumen
4. Penanggungjawab kegiatan pengadaan
5. Undangan kepada penyedia barang/jasa
6. Instruksi kepada peserta pengadaan
7. Bentuk penawaran dan perjanjian
8. Syarat-syarat kontrak, data kontrak, spesifikasi teknis
9. Daftar harga dan kuantitas

Menurut Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, instansi pemerintahan menerbitkan beberapa dokumen untuk pelaksanaan pengadaan barang/jasa yaitu:

1. Undangan Pengadaan Langsung
2. Berita Acara Hasil Pengadaan Langsung
3. Surat Perintah Kerja (SPK)
4. Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK)

Dalam dokumen pengadaan kelurahan tercantum daftar harga dan kuantitas yang akan dibeli. Sehingga dalam penentuan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) perlu dilakukan survei pasar agar tidak menyebabkan ketidaksesuaian harga dalam proses pengadaan. Maka dari itu dokumen pengadaan memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran dana kelurahan.

Menurut Pratama (2015), dokumen pengadaan dapat diukur dengan indikator yaitu:

1. Penentuan HPS dengan survei pasar

Penyusunan dan penetapan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) bertujuan untuk menilai kewajaran harga penawaran dan/atau kewajaran harga satuan, dasar untuk menetapkan batas tertinggi penawaran yang sah dalam pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya.

2. Adanya *addendum* kontrak

Addendum dipergunakan saat ada tambahan dan lampiran pada perjanjian pokoknya namun tetap satu kesatuan dengan perjanjian pokoknya.

Dokumen pengadaan dalam penelitian ini diukur menggunakan kuesioner dari Pratama (2015).

2.2. Kerangka Konseptual

2.2.1. Teori *Stewardship*

Teori yang mendasari penelitian ini adalah teori *stewardship* yang merupakan bagian dari teori *agency*. Pada teori *agency* menjelaskan hubungan antara *principals* dan *agen* sebagai pengelola manajemen. Hubungan antara *principal* (pemilik modal) dan *agen* (pengelola manajemen) dalam teori agensi adalah setiap pihak memiliki kepentingan yang berbeda dan mengutamakan tujuan individu. Sedangkan menurut teori *stewardship* menggambarkan situasi dimana para manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada kepentingan organisasi (Donaldson & Davis, 1991). Dalam teori *stewardship* memandang bahwa *agen* (pengelola manajemen) sebagai pihak yang dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik.

Teori *stewardship* dapat diterapkan pada penelitian akuntansi organisasi sektor publik seperti organisasi pemerintahan. Akuntansi sektor publik berfungsi untuk memenuhi kebutuhan informasi bagi hubungan antara *stewards* dengan *principals*. Tuntutan akan akuntabilitas pada organisasi sektor publik semakin bertambah sehingga fungsi-fungsi pengelolaannya tidak dapat berjalan sendiri-sendiri. Selain itu adanya keterbatasan pada organisasi pemerintah menyebabkan *principals* memberikan *trust* (amanah atau kepercayaan) fungsi pengelolaan kepada pihak *steward*. Pihak *steward* diharapkan memiliki kemampuan dan

kesiapan untuk melaksanakan amanah tersebut. Oleh karena itu hubungan antara *steward* dan *principles* pada organisasi sektor publik didasarkan pada *stewardship theory*.

Pada konteks Pemerintah daerah, teori *stewardship* menjelaskan eksistensi Pemerintah Daerah sebagai suatu lembaga yang dapat dipercaya untuk bertindak sesuai dengan kepentingan publik (Rifai dkk., 2016). *Steward* dalam penelitian ini adalah pejabat kelurahan selaku KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) dan *principals* adalah kepala daerah yang mentransfer dana kelurahan ke setiap Kelurahan. Kelurahan selaku pelaksana anggaran bertanggung jawab untuk menggunakan dana secara maksimal untuk masyarakat dan melaporkannya ke kepala daerah melalui kecamatan.

2.2.2. Hubungan Dokumen Perencanaan dan Penyerapan Anggaran

Menurut Saprudin (2018), perencanaan anggaran merupakan faktor penting dalam pengelolaan anggaran. Perencanaan anggaran disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Dimana dokumen perencanaan ini memuat kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk menghasilkan secara utuh sasaran hasil kinerja pembangunan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka anggaran yang disebut dengan rencana kerja. Sehingga perencanaan yang tidak matang dalam penentuan anggaran yang disajikan akan berdampak pada program kerja yang tidak berjalan dengan baik, hal ini dikarenakan tidak selarasnya antara perencanaan

anggaran dan program kerja yang akan dilaksanakan, sehingga menjadi salah satu faktor penyebab minimnya penyerapan anggaran.

2.2.3. Hubungan Pencatatan Administrasi dan Penyerapan Anggaran

Menurut Putri (2014), administrasi juga dapat dikatakan sebagai penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis baik internal maupun eksternal dengan maksud menyediakan keterangan. Administrasi termasuk dalam bagian proses pembangunan. Jika bagian administrasi dapat menjalankan tugasnya dengan baik, maka hasil dari proses dalam pencapaian tujuan pun dapat tercapai.

2.2.4. Hubungan Kompetensi SDM dan Penyerapan Anggaran

Menurut Saprudin (2018) penyerapan anggaran juga dipengaruhi oleh sumber daya manusia yang merupakan komponen penting dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran, karena sumber daya manusia selalu terkait dengan penetapan sasaran hingga evaluasi anggaran. Sumber daya manusia juga harus memiliki kompetensi yang baik, dimana kompetensi ini merupakan karakteristik dari seseorang yang mempunyai kemampuan, keterampilan dan pengetahuan untuk melakukan suatu pekerjaan. Apabila pemerintah memiliki kompetensi sumber daya manusia yang baik maka proses penyerapan anggaran akan terserap dengan baik.

2.2.5. Hubungan Dokumen Pengadaan dan Penyerapan Anggaran

Menurut Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, kelurahan sebagai instansi pemerintahan menerbitkan beberapa dokumen untuk pelaksanaan pengadaan barang/jasa yaitu Undangan Pengadaan Langsung, Berita Acara Hasil Pengadaan Langsung, Surat Perintah Kerja (SPK) dan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK). Dokumen SPK nantinya akan menjadi salah satu bukti pelaksanaan anggaran yang telah direncanakan. Hasil dari pelaksanaan anggaran akan dimuat dalam Laporan Realisasi Anggaran Dana Kelurahan dimana dapat dihitung tingkat penyerapan anggaran kelurahan tersebut.

2.3. Penelitian Terdahulu

Penelitian oleh Putri (2014) ini bertujuan untuk menguji pengaruh dokumen perencanaan, pencatatan administrasi, kompetensi sumber daya manusia, dokumen pengadaan dan uang persediaan terhadap penyerapan anggaran pada SKPD pemerintah Provinsi Bengkulu. Sampel penelitian adalah 44 responden yang menduduki jabatan di bidang yang berkaitan dengan anggaran, diantaranya adalah pejabat pembuat komitmen, pejabat pelaksana teknis kegiatan, pejabat penandatanganan surat perintah membayar dan bendahara pengeluaran pada 11 SKPD Pemerintah Provinsi Bengkulu. Hasil penelitian dengan regresi linier berganda menunjukkan kompetensi sumber daya manusia, dokumen pengadaan dan uang persediaan memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran. Sedangkan dokumen perencanaan dan pencatatan administrasi tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Penelitian oleh Saprudin (2018) ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaruh dokumen perencanaan dan kompetensi sumber daya manusia terhadap penyerapan anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bone Bolango dengan menggunakan metode analisis regresi linier berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dokumen perencanaan dan kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran, baik secara parsial maupun secara simultan. Hasil uji koefisien determinasi menunjukkan bahwa penyerapan anggaran yang ada pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bone Bolango dipengaruhi oleh variabel dokumen perencanaan dan kompetensi sumber daya manusia sebesar 43,3% dan sisanya 56,7% dipengaruhi oleh variabel lain yang tidak diteliti dalam penelitian ini, antara lain pencatatan administrasi serta dokumen pengadaan.

Penelitian oleh Pratama (2015) bertujuan untuk menguji faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran belanja satuan kerja TNI-AD. Faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran diukur dengan skor rata-rata dari *skala likert* indikator pertanyaan pembentuk. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif serta pengujian hipotesis dengan menggunakan metode regresi logistik. Hasil penelitian menunjukkan faktor perencanaan, faktor administrasi, faktor SDM dan faktor ganti uang berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran belanja satuan kerja TNI-AD tahun anggaran 2013. Sedangkan faktor dokumen pengadaan tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran belanja satuan kerja TNI-AD tahun anggaran 2013.

Penelitian oleh Wirawan (2016) bertujuan untuk menguji pengaruh dokumen perencanaan, dokumen pengadaan dan uang persediaan terhadap penyerapan anggaran pada SKPD Kota Medan. Sampel penelitian adalah 47 responden yang menduduki jabatan di bidang yang berkaitan dengan anggaran, diantaranya adalah pejabat pembuat komitmen, pejabat pelaksana teknis kegiatan, pejabat penandatanganan surat perintah membayar dan bendahara pengeluaran pada 9 SKPD Pemerintah Kota Medan. Hasil penelitian dengan regresi linier berganda menunjukkan dokumen pengadaan memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran dan uang persediaan memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran. Dokumen perencanaan tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran dan pencatatan administrasi tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Penelitian oleh Mutmainna dan Iqbal (2017) bertujuan untuk menguji pengaruh pergantian pimpinan, dokumen perencanaan, pencatatan administrasi, kompetensi sumber daya manusia, dan dokumen pengadaan terhadap penyerapan anggaran pada SKPD Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Sampel penelitian adalah 54 responden yang menduduki jabatan di bidang yang berkaitan dengan anggaran, diantaranya adalah pejabat pembuat komitmen, pejabat pelaksana teknis kegiatan, pejabat penandatanganan surat perintah membayar dan bendahara pengeluaran pada 15 SKPD Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian dengan regresi linier berganda menunjukkan pergantian pimpinan, dokumen perencanaan, kompetensi sumber daya manusia memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran, dan dokumen pengadaan

memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran. Pencatatan administrasi tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Tabel 2.3

Penelitian Terdahulu

Peneliti	Judul	Variabel	Analisis Data	Hasil
Putri (2014)	Analisis Faktor–Faktor yang Memengaruhi Penyerapan Anggaran pada SKPD di Pemerintah Provinsi Bengkulu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dokumen Perencanaan 2. Pencatatan Administrasi 3. Kompetensi SDM 4. Dokumen Pengadaan 5. Uang Persediaan 6. Penyerapan Anggaran 	Analisis regresi linier berganda	Kompetensi SDM, dokumen pengadaan, dan uang persediaan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran SKPD Kota Bengkulu. Sedangkan 2 faktor lain yaitu dokumen perencanaan dan pencatatan administrasi tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran SKPD Pemerintah Provinsi Bengkulu.
Saprudin (2018)	Pengaruh Dokumen Perencanaandan Kompetensi SDM terhadap Penyerapan Anggaran Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bone Bolango	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dokumen Perencanaan 2. Kompetensi SDM 3. Penyerapan Anggaran 	Analisis regresi linier berganda	Dokumen perencanaan dan kompetensi SDM berpengaruh positif signifikan terhadap penyerapan anggaran, baik secara parsial maupun simultan
Pratama (2015)	Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perencanaan 2. Administrasi 3. SDM 4. Dokumen Pengadaan 	Analisis regresi linier berganda	Faktor perencanaan, faktor administrasi, faktor SDM, dan faktor ganti UP berpengaruh positif dan signifikan terhadap

	Belanja Satuan Kerja TNI AD	5. Ganti Uang Persediaan 6. Penyerapan Anggaran		penyerapan anggaran, sedangkan faktor dokumen pengadaan tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.
Wirawan (2016)	Analisis Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran pada SKPD Kota Medan	1. Dokumen Perencanaan 2. Dokumen Pengadaan 3. Ganti Uang Persediaan 4. Penyerapan Anggaran	Analisis regresi logistik	Dokumen pengadaan dan uang persediaan berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran. Sedangkan dokumen perencanaan tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran.
Mutmainna, Iqbal (2017)	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.	1. Pergantian Pemimpin 2. Kompetensi SDM 3. Dokumen Pengadaan 4. Pencatatan Administrasi 5. Penyerapan Anggaran	Analisis Regresi Berganda	Pergantian pemimpin, dokumen perencanaan, kompetensi SDM, dokumen pengadaan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran. Sedangkan pencatatan administrasi tidak berpengaruh pada penyerapan anggaran.

2.4. Hipotesis Penelitian

2.4.1. Dokumen Perencanaan terhadap Penyerapan Anggaran

Dalam menjalankan roda pemerintahan peran pemerintah sebagai pengelola keuangan negara sangatlah penting untuk menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat. Kemampuan instansi kelurahan dalam mengelola keuangan tersebut tercermin dalam Dana Kelurahan, yang mana dana kelurahan diharapkan dapat digunakan dan dikelola secara tepat waktu dan tepat sasaran sehingga realisasi anggaran pun dapat terserap secara optimal.

Menurut Putri (2014), anggaran sebagai salah satu sumber dana yang digunakan dalam kegiatan membangun guna kepentingan masyarakat pada penyusunannya harus memperhitungkan kemungkinan rencana belanja dana yang baiknya digunakan secara efektif dan efisien. Hal ini sesuai dengan fungsi anggaran sebagai alat perencanaan.

Menurut Saprudin (2018), perencanaan anggaran tersusun dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah ini disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Dokumen perencanaan memuat kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk menghasilkan secara utuh sasaran hasil kinerja pembangunan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka anggaran yang disebut dengan rencana kerja. Setiap Rencana Kerja menjadi landasan dalam pelaksanaan koordinasi dan monitoring implementasi rencana dalam maksud menghasilkan setiap sasaran hasil kinerja pembangunan.

Hasil penelitian oleh Saprudin (2018) menyatakan dokumen perencanaan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bone Bolango. Hasil penelitian oleh Mutmainna dan Iqbal (2017) menyatakan dokumen perencanaan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran pada SKPD Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Dokumen perencanaan disini dapat dilihat pengaruhnya terhadap penyerapan anggaran melalui adanya revisi pengeluaran anggaran, dimana adanya revisi anggaran karena tidak sesuai dengan kebutuhan. Hal ini dapat menunda realisasi anggaran sehingga berdampak pada penyerapan anggaran. Selain itu juga penetapan Musrenbang Kelurahan, Renja Kelurahan, dan RKA SKPD oleh pejabat kelurahan dijadikan acuan dalam pelaksanaan dana kelurahan.

Maka berdasarkan landasan teori dan temuan empiris diatas, maka dapat dikemukakan hipotesis sebagai berikut:

H₁: Dokumen perencanaan berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran dana keurahan

2.4.2. Pencatatan Administrasi terhadap Penyerapan Anggaran

Menurut Gie (1980), administrasi dapat dikatakan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan. Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa administrasi menjadi salah satu bagian dari proses pembangunan, karena kegiatan yang

dilakukan tersebut memiliki pengaruh yang besar terhadap pembangunan daerah yang disusun dalam sistem pemerintahan.

Menurut Putri (2014), jika bagian administrasi dapat menjalankan tugasnya dengan baik, maka hasil dari proses dalam pencapaian tujuan pun dapat tercapai. Administrasi juga dapat dikatakan sebagai penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis baik internal maupun eksternal dengan maksud menyediakan keterangan.

Hasil penelitian oleh Pratama (2015) menyatakan pencatatan administrasi memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran pada Satuan Kerja TNI-AD.

Maka berdasarkan landasan teori dan temuan empiris diatas, maka dapat dikemukakan hipotesis sebagai berikut:

H₂: Pencatatan administrasi berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran dana kelurahan

2.4.3. Kompetensi SDM terhadap Penyerapan Anggaran

Salah satu faktor utama yang menentukan baik atau tidak jalannya roda pemerintahan ini adalah sumber daya manusia. Hal ini terlihat dari bagaimana manusia sebagai tenaga kerja menggunakan potensi yang untuk mencapai tujuan organisasi (lembaga). Pemerintah daerah sebaiknya mampu bekerja sama dalam mewujudkan impian masyarakat melalui pembangunan daerah. Hal itu disebabkan karena pemerintah memiliki jabatan dan kuasa sebagai pengelola keuangan sehingga berperan penting untuk mewujudkan harapan masyarakat.

Fungsi pemerintah sebagai SDM adalah dapat diwujudkan dalam prakteknya melalui kegiatan pemerintah sebagai pengelola keuangan negara dalam penggunaan anggaran secara maksimal.

Penelitian Putri (2014) menyatakan bahwa kompetensi SDM memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran pada SKPD di Pemerintah Provinsi Bengkulu. Penelitian Saprudin (2018) juga menyatakan hasil yang sama bahwa kompetensi SDM memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bone Bolango.

Maka berdasarkan landasan teori dan temuan empiris diatas, maka dapat dikemukakan hipotesis sebagai berikut:

H₃: Kompetensi SDM berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran dana kelurahan.

2.4.4. Dokumen Pengadaan terhadap Penyerapan Anggaran

Dalam kegiatan pembelian barang dan jasa pemerintah diperlukan penyusunan dokumen pengadaan. Dalam penyusunan dokumen pengadaan barang dan jasa terdapat beberapa urgensi penyusunan dokumen pemilihan penyedia seperti menjadi dasar dalam pelaksanaan dalam pelelangan sampai pelaksanaan kontrak, kesalahan dokumen yang dapat berakibat fatal dan belum adanya standar dokumen yang berlaku secara nasional. Terdapat ketentuan pedoman penyusunan

dokumen pengadaan yaitu Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Hasil penelitian oleh Mutmainna dan Iqbal (2017) menyatakan dokumen pengadaan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran pada SKPD Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian Putri (2014) menyatakan bahwa dokumen pengadaan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran pada SKPD di Pemerintah Provinsi Bengkulu. Begitupun dengan penelitian Wirawan (2016) menyatakan bahwa dokumen pengadaan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran pada SKPD Kota Medan.

Maka berdasarkan landasan teori dan temuan empiris diatas, maka dapat dikemukakan hipotesis sebagai berikut:

H₄: Dokumen pengadaan berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran dana kelurahan