

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Penggunaan teori keagenan telah dipergunakan secara luas baik di sektor privat maupun sektor publik. Para ekonom menggunakan struktur hubungan prinsipal dan agen untuk menganalisis hubungan antara perusahaan dengan pekerja (Faria and Silva, 2013). Sementara di sektor publik, teori keagenan dipergunakan untuk menganalisis hubungan prinsipal-agen dalam kaitannya dengan penganggaran sektor publik (Latifah, 2010 dalam Abdullah, 2012). Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit dengan pihak lain (*agents*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan *principal* (Jensen and Meckling, 1976).

Di sektor pemerintahan, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dapat dinyatakan sebagai agen dari pemerintah daerah karena SKPD dibutuhkan untuk menghasilkan suatu output bagi masyarakat pada tingkatan tertentu. Ketepatan pengeluaran anggaran dapat diinterpretasikan sebagai komponen kontrak antara pemerintah daerah sebagai *principal* dan SKPD sebagai agen. Tujuan pemerintah daerah adalah untuk memudahkan SKPD dalam mengimplementasikan pelaksanaan program kegiatan yang telah ditetapkan dan SKPD sebagai agen harus dapat

menunjukkan kinerja yang baik dengan melaksanakan kegiatan yang telah direncanakan secara tepat.

2.1.2. Teori *Stakeholder*

Stakeholder menurut Freeman dan Reed (1983) adalah “sekelompok orang atau individu yang diidentifikasi dapat mempengaruhi dan dapat dipengaruhi oleh suatu tujuan pencapaian tertentu”. Para pemegang saham, para supplier, bank, para customer, pemerintah dan komunitas memegang peranan penting dalam organisasi (berperan sebagai *stakeholder*).

Pemerintahan sebagai regulator dan penyedia pelayanan kebutuhan publik merupakan bagian dari beberapa elemen yang membentuk masyarakat dalam sistem sosial yang berlaku. Keadaan tersebut kemudian menciptakan sebuah hubungan timbal balik antara pemerintah dan para *stakeholder* yang berarti pemerintah harus melaksanakan perannya secara dua arah yaitu untuk memenuhi kebutuhan pemerintahan sendiri maupun *stakeholder* lainnya dalam sebuah sistem sosial. Oleh karena itu, segala sesuatu yang dihasilkan dan dilakukan oleh masing-masing bagian dari *stakeholder* akan saling mempengaruhi satu sama lainnya.

Sejalan dengan tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan pemerintah sebagai *stakeholder* yang memiliki peran penting dalam proses memajukan suatu daerah, pemerintah diharapkan mampu untuk melakukan upaya pembangunan secara maksimal. Kemajuan suatu daerah dilihat dari bagaimana pemerintah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi suatu daerah harus mampu mengelola anggaran yang ada untuk kepentingan rakyat di daerahnya. Kepentingan

rakyat yang dimaksudkan disini adalah bagaimana anggaran yang telah disahkan tersebut memang merupakan representasi dari apa yang diinginkan oleh rakyat sehingga hasilnya akan kembali kepada rakyat. Pelayanan, strategi dan operasi dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang terjadi di daerah menjadi tanggung jawab bersama antara Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai *stakeholder* pemerintah daerah. Hal tersebut dapat tercermin dalam proses penggunaan anggaran yang efektif dan efisien sehingga tidak menyebabkan penyerapan realisasi yang rendah maupun penumpukan anggaran di akhir tahun.

2.1.3. Penyerapan Anggaran

Penyerapan anggaran menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan dan mempertanggungjawabkan setiap kegiatan yang telah direncanakannya (Mardiasmo, 2009). Tahapan penyerapan anggaran dimulai dari perencanaan anggaran, penetapan dan pengesahan anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), penyerapan anggaran dan pertanggungjawaban anggaran. Tahapan penyerapan anggaran ini dimulai ketika undang-undang (UU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) disahkan oleh DPR. Selanjutnya sebagai dasar hukum pelaksanaan anggaran, pemerintah/daerah menerbitkan keputusan presiden/keputusan kepala daerah tentang pedoman pelaksanaan APBN/APBD.

Penyerapan anggaran memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa fungsi anggaran sebagai instrumen kebijakan ekonomi,

berperan untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Buruknya kualitas penyerapan anggaran akan berpengaruh kepada perekonomian nasional secara keseluruhan, antara lain efektivitas alokasi belanja yang ditujukan untuk pembangunan negara menjadi tidak tepat sasaran, berdasarkan indikator keberhasilan anggaran yang telah ditetapkan.

Penyerapan anggaran yang lambat telah menjadi permasalahan sebagian besar satuan kerja K/L setiap tahun anggaran, sehingga keberhasilan pelaksanaan PBK (Penganggaran Berbasis Kinerja) masih menjadi isu yang dipertanyakan oleh berbagai kalangan (Sriharioto, 2012). Rendahnya tingkat penyerapan anggaran sebagai salah satu indikator kegagalan birokrasi. Dalam kerangka penganggaran berbasis kinerja, penyerapan anggaran bukan merupakan target alokasi anggaran. *Performance Based Budget* lebih menitikberatkan pada kinerja daripada penyerapan itu sendiri. Dalam kondisi perekonomian Indonesia saat ini variabel dominan pendorong pertumbuhan ekonomi adalah faktor konsumsi, sehingga belanja pemerintah yang merupakan konsumsi pemerintah turut menjadi penentu pertumbuhan tersebut.

Kegagalan target penyerapan anggaran memang akan berakibat hilangnya manfaat belanja karena dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan yang berarti terjadi *idle money*. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis (BPKP, 2011). Sumber-sumber penerimaan negara

yang terbatas mengharuskan pemerintah menyusun prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran yang efektif dan efisien. Ketika penyerapan anggaran gagal memenuhi target, berarti telah terjadi inefisiensi dan inefektivitas pengalokasian anggaran (didicarsidiawan.wordpress.com, 2009).

Pemerintah pusat maupun daerah hingga saat ini belum memiliki definisi baku tentang standar dari berapa persen suatu daerah masuk ke dalam kategori mengalami keminiman penyerapan APBD. Namun, ada beberapa daerah yang memiliki pakta integritas yang kemudian ditandatangani oleh Kepala SKPD, bahwa suatu pemerintah daerah akan tercatat mengalami keminiman serapan anggaran apabila sampai dengan akhir tahun tidak mampu merealisasikan 90% dari total APBD yang telah disusun (Arif dan Halim, 2011 dalam Zarinah, dkk (2016)).

2.1.4. Faktor-faktor yang mempengaruhi Penyerapan Anggaran

2.1.4.1 Perencanaan

Proses perencanaan anggaran merupakan salah satu langkah penting dalam pengelolaan anggaran. Sejak dua belas bulan sebelum tahun anggaran dimulai, proses perencanaan anggaran sudah mulai berjalan (BPKP, 2012). Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2013:127) perencanaan sebagai acuan bagi penganggaran pada dasarnya adalah proses untuk menyusun rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan untuk suatu jangka waktu tertentu.

Aspek perencanaan yang tidak matang dalam penentuan anggaran

yang akan disajikan akan berdampak pada tidak berjalannya program kerja 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 (Arif dan Halim, 2013). Ketidaktepatan penilaian (perhitungan kebutuhan anggaran) dapat mengakibatkan penggelembungan anggaran yang berdampak pada ketidakmampuan satuan kerja untuk merealisasikan anggaran yang diajukan sehingga menjadi sisa untuk tahun berikutnya (Arif dan Halim, 2013).

Dalam kerangka teori keagenan dijelaskan seorang *principal* (pemberi amanah) memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pemegang amanah (*agent*) untuk mempertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya termasuk dalam hal ini *agent* harus melaporkan kepada *principal* mengenai perencanaan atas program dan kegiatan yang telah mereka buat serta melaporkan permasalahan-permasalahan yang muncul terkait dengan tingkat penyerapan anggaran yang dicapai apakah telah sesuai dengan program atau kegiatan yang direncanakan. Dengan demikian sangat diperlukan perencanaan yang baik agar pelaksanaan kegiatan tidak menemui hambatan dan penyerapan anggaran berjalan tepat waktu dan optimal.

Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja dimulai dari satuan kerja-satuan kerja yang ada di Pemda, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). RASK

kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) diakomodasi dalam RAPBD yang akan disampaikan kepada legislatif. RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran (Abdullah dkk, 2006). Perencanaan anggaran dalam sektor publik, terutama pemerintah merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan. Bagi organisasi sektor publik anggaran bukan hanya sebuah rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya.

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 dokumen perencanaan di daerah menurut Darise (2007) terdiri dari:

- 1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
- 2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

3) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Sedangkan dokumen perencanaan yang dibuat oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terdiri dari: 1) Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat daerah (Renstra-SKPD) dan; 2) Rencana Kerja SKPD. Masing-masing dokumen perencanaan tersebut terkait satu dengan lainnya, dan juga dengan dokumen pembangunan nasional.

2.1.4.2 Sumber Daya Manusia (SDM)

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 fisik dan psikis yang ia miliki secara maksimal dalam mencapai tujuan organisasi (lembaga). Fungsi pemerintah sebagai sumber daya manusia dapat diwujudkan melalui kegiatan pemerintah sebagai pengelola keuangan daerah dalam penggunaan anggaran secara efektif dan efisien.

Dalam tata kelola pemerintahan, pemerintah daerah harus melakukan peningkatan kompetensi sumber daya manusianya. Kompetensi sumber daya manusia yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kompetensi SDM sebagai tenaga kerja dalam pengelola keuangan yang terlihat pada fungsi manusia sebagai satuan kerja yang memiliki tugas salah satunya sebagai panitia pengadaan barang dan jasa yang harus memahami dengan baik tata cara dan prosedur teknis pengadaan barang dan jasa. Sehingga kompetensi SDM

menjadi salah satu faktor yang ingin di uji dengan item pembentuk faktor diantaranya adalah SDM pelaksana pengadaan barang dan jasa kurang kompeten, panitia pengadaan barang dan jasa melaksanakan tugas lebih dari satu (rangkap tugas), keterbatasan pejabat/pelaksana pengadaan barang dan jasa yang bersertifikat.

Peningkatan kompetensi sumber daya manusia pemerintah dapat dilakukan melalui pendidikan, pelatihan, workshop serta sosialisasi berbagai peraturan tentang pengelolaan keuangan daerah kepada para pejabat/staf pelaksana pengelolaan keuangan (Iskandar, 2013). Pendidikan, pelatihan, workshop serta sosialisasi peraturan yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu terkait dengan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang diharapkan akan berdampak pada baiknya pelaksanaan program kegiatan pemerintah yang pada akhirnya memberi dampak yang lebih cepat bagi proses penyerapan anggaran. Hal ini sejalan dengan pernyataan yang dikemukakan (Rifai, Ahmad, dkk, 2016) dalam penelitiannya yang menyatakan bahwa semakin baik kualitas sumber daya manusia suatu satuan kerja sebagai penerima amanah (*agent*) dalam menjalankan program dan kegiatan dari pemberi amanah (*principal*) maka penyerapan anggaran yang akan dicapai semakin baik.

2.1.4.3 Dokumen Pengadaan

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, jenis dokumen pengadaan terdiri dari dokumen pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya dan dokumen pengadaan jasa konsultansi. Dokumen pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya terdiri dari dokumen pemilihan penyedia dan dokumen pasca/prakualifikasi. Sedangkan dokumen pengadaan jasa konsultansi terdiri dari dokumen pemilihan penyedia dan dokumen prakualifikasi.

Informasi yang diperlukan dalam penyusunan dokumen (Herriyanto, 2012) diantaranya:

- 1) Peraturan perundang-undangan yang diterapkan
- 2) Jenis kontrak
- 3) Sumber dana
- 4) Metoda pengadaan
- 5) Nilai kontrak
- 6) Standar-standar Nasional Indonesia

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 (multi tafsir).

3) Perubahan (adendum) dokumen diperkenankan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dokumen pengadaan berisi pengumuman mengenai lingkup pekerjaan, persyaratan peserta, waktu dan tempat pengambilan dan pemasukan dokumen serta penanggungjawab kegiatan pengadaan. Dokumen pengadaan juga berisi undangan kepada penyedia barang/jasa, instruksi kepada peserta pengadaan, bentuk penawaran dan perjanjian, syarat-syarat kontrak, data kontrak, spesifikasi teknis dan daftar kuantitas dan harga. Dalam mekanisme pembayaran, dokumen pengadaan barang dan jasa memiliki peran penting dimana pembayaran tagihan kepada penyedia barang/jasa dilaksanakan berdasarkan bukti-bukti yang sah yang meliputi dokumen pencairan (*PMK nomor 190 tahun 2012*). Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa dokumen pengadaan memiliki pengaruh terhadap kinerja atas pelaksanaan rencana kerja dan anggaran.

2.1.4.4 Ganti Uang Persediaan (GU)

Amir (2013) menjelaskan Uang Persediaan (UP) adalah uang muka kerja dengan jumlah tertentu yang bersifat daur ulang (*revolving*) yang diberikan kepada bendahara pengeluaran hanya untuk membiayai kegiatan

operasional kantor sehari-hari yang tidak dapat dilakukan dengan pembayaran langsung. UP hanya digunakan untuk membiayai kegiatan operasional perkantoran yang tidak mungkin dilaksanakan dengan pembayaran secara langsung atau dapat diartikan kegiatan yang sifatnya insidental/mendesak. Hal ini wajib dipahami oleh pengelola keuangan baik KPA, PPK, PPTK, PPSPM dan Bendahara Pengeluaran. Surat Permintaan Pembayaran Uang Persediaan (SPP-UP) adalah dokumen yang diajukan oleh bendahara pengeluaran untuk permintaan uang muka kerja yang tidak dapat dilakukan dengan pembayaran langsung.

Ganti Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat GU adalah permintaan pengganti uang persediaan yang tidak dapat dilakukan dengan pembayaran langsung. SPP Ganti Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat SPP-GU adalah dokumen yang diajukan oleh bendahara pengeluaran untuk permintaan pengganti uang persediaan yang tidak dapat dilakukan dengan pembayaran langsung. Penggunaan atas UP ini nantinya akan dibayar ke kas daerah melalui Ganti Uang Persediaan (GU).

Undang-undang yang mendasari mengenai GU ini diantaranya adalah UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Sedangkan Tambahan Uang Persediaan (TU) adalah uang yang diberikan kepada satuan kerja untuk kebutuhan yang sangat mendesak dalam satu bulan melebihi pagu UP yang ditetapkan. Syarat dalam pengajuan TU yaitu untuk memenuhi kebutuhan

yang sangat mendesak/tidak dapat ditunda, digunakan paling lama satu bulan sejak tanggal SP2D diterbitkan dan apabila tidak habis digunakan dalam satu bulan sisa dana yang ada pada bendahara, harus disetor ke Rekening Kas Negara kecuali mendapatkan dispensasi perpanjangan waktu pertanggungjawaban TUP lebih dari satu bulan dari Kepala Kanwil Ditjen Perbendaharaan.

2.1.4.5 Perubahan Anggaran

Dalam perjalanannya, proses pelaksanaan anggaran yang sebagian tidak sesuai dengan rencana harus disesuaikan kembali sehingga tujuan dan sasaran dapat terlaksana dengan baik. Menurut Anessi-Pessina et al. (2012), *Rebudgeting* adalah proses revisi yang dilakukan pemerintah dalam memperbaharui anggarannya dalam tahun fiskal pelaksanaannya, sehingga berpengaruh besar terhadap alokasi belanja. Hal ini sebagai proses anggaran tahunan untuk tercapainya tujuan pemerintah yang beraneka ragam dengan cara memperbaiki anggaran yang sudah ada untuk memenuhi kontinuitas, dapat diawasi, akuntabel, fleksibel serta mampu memprediksi hal-hal yang terjadi di masa yang akan datang.

Dalam *budgeting process*, perubahan anggaran (*rebudgeting*) merupakan hal yang lazim terjadi sekaligus menjadi faktor penting di pemerintahan daerah (Forrester & Mullins, 1992). Estimasi pendapatan pada

masa yang akan datang sangat penting dalam proses perencanaan, meskipun tetap bisa dilakukan perubahan estimasi (Cornia, et al, 2004).

Dasar perubahan APBD berdasarkan data laporan anggaran sementara untuk itu pemerintah daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan pronologis untuk 6 (enam) berikutnya yang disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya akhir juli tahun anggaran yang bersangkutan untuk dibahas bersama antara DPRD dan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan. Prognosis adalah prakiraan dan penjelasannya yang akan direalisasikan dalam enam bulan berikutnya berdasarkan perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi : 1) Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan kurikulum APBD; 2) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran–pergeseran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; 3) Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih dari tahun sebelumnya harus digunakan untuk tahun berjalan; 4) Keadaan darurat; dan 5) Keadaan luar biasa.

Kepala daerah memformulasikan hal–hal yang mengakibatkan terjadinya perubahan APBD ke dalam rancangan kebijakan-kebijakan perubahan APBD serta Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas dan Plafon Anggaran (KUA-PPAS) perubahan APBD. Dalam rancangan kebijakan umum perubahan APBD dan perubahan disajikan secara lengkap mengenai: 1)Perbedaan asumsi dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang

ditetapkan sebelumnya; 2) Program dan kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD tahun anggaran berjalan; 3) Capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA (Darise, 2008).

Rancangan kebijakan umum perubahan APBD dan Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas dan Plafon Anggaran (KUA-PPAS) perubahan APBD disampaikan kepada DPRD. Dalam UU Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam pasal 28 dijelaskan mengenai perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah isinya adalah sebagai berikut: 1) Pemerintah Daerah menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya; 2) Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah; 3) Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan prakiraan Perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi: a) Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD; b) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; c) Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan

anggaran yang berjalan; d) Dalam keadaan darurat Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD, dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran; e) Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

Perubahan anggaran daerah dilakukan dengan tujuan menyesuaikan anggaran berjalan terhadap perubahan-perubahan terkini, termasuk perubahan dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan dari Pemerintah Pusat.

Perubahan anggaran akan mendekatkan jumlah yang direncanakan dengan jumlah yang direalisasikan karena adanya penyesuaian terhadap perkembangan terkini akan berdampak pada pelaksanaan program dan kegiatan dengan baik. Suatu kegiatan akan terlihat efektif ketika target tercapai secara maksimal demikian pula serapan anggaran yang optimal menjadi salah satu tolak ukur suksesnya suatu pemerintahan. Murtini (2009:67) menyatakan bahwa dengan seringnya diadakan revisi tidak dilengkapi dengan data pendukung yang akurat maka akan membutuhkan waktu yang cukup lama dengan departemen keuangan. Jadi terlambatnya persetujuan perubahan anggaran akan berimplikasi terhadap pelaksanaan

kegiatan yang tidak terealisasi secara optimal sehingga akan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran.

2.1.4.6 Komitmen Organisasi

Komitmen merupakan perjanjian atau keterikatan untuk melakukan sesuatu yang terbaik dalam organisasi atau kelompok tertentu (Aranya dan Ferris, 1984). Komitmen organisasi didefinisikan sebagai kuatnya keinginan untuk tetap sebagai anggota organisasi, bekerja keras sesuai sasaran organisasi serta menerima nilai dan tujuan organisasi (Luthans, 2005). Komitmen organisasi dibangun atas dasar kepercayaan pekerja atau nilai-nilai organisasi, kerelaan pekerja membantu mewujudkan tujuan organisasi dan loyalitas untuk tetap menjadi anggota organisasi. Streers dan Potter (1983) dalam Sopiah (2008) mengatakan bahwa suatu bentuk komitmen yang muncul bukan hanya bersifat loyalitas yang pasif tetapi juga melibatkan hubungan yang aktif dengan organisasi kerja yang memiliki tujuan memberikan segala usaha demi keberhasilan organisasi yang bersangkutan.

Meyer, Allen, dan Smith (1998) mengemukakan ada tiga dimensi komitmen organisasional (Sopiah, 2008: 157), yaitu:

1. Affective commitment, terjadi apabila karyawan ingin menjadi bagian dari organisasi karena adanya ikatan emosional;
2. Continuance commitment, muncul apabila karyawan tetap bertahan pada suatu organisasi karena membutuhkan gaji dan keuntungan lain, atau karena tidak menemukan pekerjaan lain;
3. Normative commitment, timbul dari nilai-nilai dalam diri karyawan. Karyawan bertahan menjadi anggota organisasi karena adanya

kesadaran bahwa komitmen terhadap organisasi merupakan hal yang seharusnya dilakukan.

Porter et al. (1973) mengatakan bahwa komitmen organisasi terdiri dari tiga faktor yaitu :

- a) Keinginan yang kuat untuk tetap menjadi anggota organisasi
- b) Kemauan yang besar untuk berusaha bagi organisasi
- c) Kepercayaan yang kuat dan penerimaan terhadap nilai dan tujuan organisasi.

2.2 *Review Penelitian Terdahulu*

Herryanto (2012) dalam penelitiannya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran belanja pada Satuan Kerja kementerian/Lembaga di Wilayah Jakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor perencanaan mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran sebesar 42%, faktor administrasi 8.84%, faktor SDM 7.80%, faktor dokumen pengadaan 6.4% dan faktor ganti uang persediaan sebesar 5.41%.

Priatno dan Khusaini (2013) melakukan penelitian tentang penyerapan anggaran dengan judul analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran pada satuan kerja lingkup pembayaran KPPN Blitar. Penelitian ini menggunakan analisis faktor dan regresi logistik. Hasil penelitian dan analisis data menunjukkan bahwa faktor administrasi dan SDM mempunyai pengaruh yang tidak signifikan terhadap penyerapan anggaran sedangkan faktor perencanaan dan faktor

pengadaan barang dan jasa mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran satuan kerja.

Arif dan Halim (2013) dalam penelitian dengan judul faktor-faktor penyebab minimnya penyerapan APBD Kabupaten/Kota di Propinsi Riau Tahun 2011. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masing-masing daerah kabupaten/kota di Propinsi Riau memiliki faktor yang berbeda-beda yang menyebabkan minimnya penyerapan anggaran APBD tahun 2011. Sebagian kecil faktor hampir sama namun memiliki karakteristik faktor yang berbeda. Faktor kapasitas sumber daya manusia, faktor regulasi, faktor tender/lelang dan faktor lambatnya pengesahaan APBD tahun 2011 masih merupakan faktor-faktor yang paling dominan sebagai penyebab minimnya penyerapan APBD tahun 2011.

Darma (2014) meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi serapan anggaran Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh). Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan anggaran berpengaruh terhadap serapan anggaran sedangkan sisa tahun anggaran tahun sebelumnya berpengaruh negatif dan waktu penetapan anggaran tidak berpengaruh terhadap serapan anggaran Kabupaten/Kota di Aceh.

Fitriany (2014) dalam dalam penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penumpukan penyerapan anggaran di akhir tahun (studi di Kota Pekalongan tahun 2013). Penelitian kualitatif deskriptif digunakan untuk melihat pemandangan penyerapan anggaran Pemerintah Kota Pekalongan pada tahun 2013. Sementara kualitatif deskriptif merupakan kegiatan penelitian untuk memberikan

pandangan faktor perencanaan anggaran (X_1), penerapan anggaran (X_2), unit kerja internal (X_3), SDM (X_4), dokumen (X_5), administrasi (X_6), penyerapan anggaran di akhir tahun (Y). Hasil penelitian menunjukkan bahwa hanya variabel faktor sumber daya manusia dan dokumen yang memiliki pengaruh signifikan.

Arthana (2015) melakukan penelitian tentang kinerja penyerapan anggaran dengan judul kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi sebagai pemoderasi pengaruh kompetensi pegawai pada kinerja penyerapan anggaran (studi pada satuan kerja di lingkup pembayaran kantor pelayanan perbendaharaan negara Denpasar). Penelitian ini menggunakan *Moderated Regression Analysis* (MRA). Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor kompetensi pegawai berpengaruh positif pada kinerja penyerapan anggaran sementara faktor kejelasan sasaran dan komitmen organisasi mampu memperkuat pengaruh kompetensi pegawai terhadap kinerja penyerapan anggaran.

Tatar (2010) dari University of Tartu dengan judul *Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds*, menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi kapasitas penyerapan Pemda di Estonia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor yang mempengaruhi kapasitas penyerapan Pemda di Estonia terhadap dana Uni Eropa adalah lemahnya administrasi (utamanya kurang SDM yang kompeten, administrasi tender) dan kemampuan keuangan di tingkat Pemda.

Nanik (2016) melakukan penelitian mengenai analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran tahun anggaran 2014 pada Pemerintah Daerah

Kabupaten Batang. Analisis menunjukkan bahwa terdapat 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran di Kabupaten Batang yaitu faktor perencanaan, faktor pengadaan, faktor kompetensi sumber daya manusia, faktor peraturan dan faktor proses pencairan.

Purwadi (2016) melakukan penelitian mengenai analisis faktor administrasi, kompetensi, dan komitmen organisasi terhadap realisasi penyerapan anggaran pada dinas pemuda dan olahraga Propinsi Jawa Tengah. Hasil analisis menunjukkan bahwa administrasi berpengaruh negatif terhadap penyerapan anggaran sedangkan kompetensi dan komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran dinas pemuda dan olahraga Propinsi Jawa Tengah.

Rifai (2016) melakukan penelitian tentang keterlambatan daya serap anggaran (studi empiris pada SKPD Nusa Tenggara Barat). Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini adalah perencanaan, regulasi, koordinasi, pelaksanaan, desentralisasi dan sumber daya manusia. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian survei dengan teknik pengambilan sampel *purposive sampling* yaitu aparatur yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran dan aparatur yang terlibat dalam proses penatausahaan. Hasil penelitian ini menemukan bahwa perencanaan, regulasi, pelaksanaan, desentralisasi, koordinasi dan sumber daya manusia tidak berpengaruh pada keterlambatan daya serap anggaran SKPD Nusa Tenggara Barat.

Secara ringkas hasil penelitian sebelumnya ditampilkan matrik penelitian pada tabel 2.1 sebagai berikut:

Tabel 2.1
Review Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Variabel	Hasil Penelitian
1	Herriyanto (2012)	Faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran belanja pada satuan kerja Kementerian/Lembaga di wilayah Jakarta	Variabel Independen: 1. Faktor Perencanaan 2. Administrasi 3. SDM 4. Dokumen Pengadaan 5. Ganti Uang Persediaan Variabel Dependen: Keterlambatan Penyerapan Anggaran	Faktor Perencanaan mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran sebesar 42%, Faktor Administrasi 8.84%, Faktor SDM 7.8%, Faktor Dokumen Pengadaan 6.4% dan Faktor Ganti Uang Persediaan 5.41%
2	Priatno dan Khusaini (2013)	Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran pada Satuan Kerja Lingkup Pembayaran KPPN Blitar	Variabel Independen : 1. Administrasi 2. SDM 3. Perencanaan 4. Pengadaan barang jasa Variabel Dependen : Penyerapan Anggaran	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Faktor administrasi dan SDM mempunyai pengaruh yang tidak signifikan terhadap penyerapan anggaran sedangkan perencanaan dan pengadaan barang/jasa berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran pada satuan kerja lingkup pembayaran KPPN Blitar.
3	Arif, Emkhad dan Abdul Halim (2013)	Identifikasi Faktor-faktor Penyebab Minimnya Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota di Provinsi Riau 2011	Variabel Independen: 1. SDM 2. Regulasi 3. Politik 4. Tender/lelang 5. Komitmen Organisasi Variabel Dependen: Minimnya Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota di Provinsi Riau.	Faktor kapasitas sumber daya manusia, faktor regulasi, faktor tender/lelang dan faktor pengesahan APBD tahun 2011 masih merupakan faktor-faktor yang paling berpengaruh penyebab minimnya penyerapan APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Riau tahun 2011

4	Darma (2014)	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Serapan Anggaran Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Kabupaten/ Kota di Aceh)	<p>Variabel Independen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Waktu Penetapan Anggaran 2. Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya 3. Perubahan Anggaran <p>Variabel dependen: Serapan anggaran</p>	<p>Hasil analisis menunjukkan bahwa Perubahan Anggaran berpengaruh terhadap Serapan Anggaran, Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya berpengaruh negatif terhadap Serapan Anggaran, sementara Waktu Penetapan Anggaran tidak berpengaruh.</p>
5	Fitriany (2014)	Faktor-faktor yang mempengaruhi penumpukan penyerapan anggaran di akhir tahun (studi di Kota Pekalongan tahun 2013)	<p>Variabel Independen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perencanaan 2. Penerapan 3. Unit Kerja Internal 4. SDM 5. Dokumen 6. Administrasi <p>Variabel dependen: penumpukan penyerapan anggaran.</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa hanya variabel faktor sumber daya manusia dan dokumen yang memiliki pengaruh signifikan terhadap penumpukan penyerapan anggaran Kota Pekalongan.</p>
6	Arthana (2015)	Kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi sebagai pemoderasi pengaruh kompetensi pegawai pada kinerja penyerapan anggaran (studi pada satuan kerja di lingkup pembayaran kantor pelayanan perbendaharaan negara Denpasar)	<p>Variabel Independen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kompetensi Pegawai <p>Variabel Moderating :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kejelasan Sasaran 2. Komitmen Organisasi <p>Variabel dependen : Kinerja Penyerapan Anggaran</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa kompetensi pegawai berpengaruh positif terhadap kinerja penyerapan anggaran sedangkan kejelasan sasaran dan komitmen organisasi mampu memperkuat pengaruh hubungan kompetensi pegawai terhadap penyerapan anggaran di lingkup pembayaran kantor pelayanan perbendaharaan negara Denpasar</p>
7	Tatar (2010)	Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds	<p>Variabel independen :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kompetensi SDM 2. Administrasi tender 3. Kemampuan Keuangan <p>Variabel dependen: Penyerapan dana</p>	<p>Faktor yang mempengaruhi kapasitas penyerapan Pemda di Estonia terhadap dana Uni Eropa adalah lemahnya administrasi (utamanya kurang SDM yang kompeten, administrasi tender) dan kemampuan keuangan di tingkat Pemda</p>
8	Purwadi	Analisis Faktor	Variabel independen :	Hasil analisis menunjukkan

(2016)	Administrasi, kompetensi, dan komitmen organisasi terhadap realisasi penyerapan anggaran pada dinas pemuda dan olahraga propinsi Jawa Tengah.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administrasi 2. Kompetensi 3. Komitmen Organisasi <p>Variabel dependen: Penyerapan Anggaran.</p>	bahwa administrasi berpengaruh negatif terhadap penyerapan anggaran sedangkan kompetensi dan komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap penyerapan anggaran dinas pemuda dan olahraga propinsi jawa tengah.	
9	Hasni (2016)	Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran pada pemerintah daerah kabupaten batang.	<p>Variabel independen :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perencanaan 2. Pengadaan 3. Kompetensi Sumber Daya Manusia 4. Peraturan 5. Proses Pencairan <p>Variabel dependen: Penyerapan Anggaran</p>	Hasil Penelitian menunjukkan bahwa perencanaan, pengadaan, kompetensi sumber daya manusia, peraturan dan proses pencairan berpengaruh secara positif terhadap penyerapan anggaran.
10	Ahmad Rifai, dkk (2016)	Analisis Faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan daya serap anggaran (studi empiris pada SKPD NTB)	<p>Variabel Independen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perencanaan 2. Regulasi 3. Koordinasi 4. Pelaksanaan 5. Desentralisasi 6. Sumber Daya Manusia <p>Variabel dependen: keterlambatan daya serap anggaran</p>	Hasil penelitian menunjukan bahwa perencanaan, regulasi, koordinasi, pelaksanaan, desentralisasi dan sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap keterlambatan daya serap anggaran

Sumber: peneliti tahun 2016