

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### 2.1 *Stewardship Theory*

*Stewardship Theory* menggambarkan bahwa manajemen tidak termotivasi oleh tujuan individu tetapi pada kepentingan organisasi. *Stewardship theory* mengasumsikan bahwa terdapat hubungan kuat antara kesuksesan organisasi dan kepuasan pemilik. Kesuksesan organisasi menggambarkan maksimalisasi utilitas kelompok *principals* dan manajemen. Maksimalisasi utilitas *principals* akan memaksimalkan kepentingan individu yang ada dalam kelompok organisasi tersebut. Teori *stewardship* dapat diterapkan pada penelitian akuntansi organisasi sektor publik seperti organisasi pemerintahan (Morgan, 1996; David, 2006 dan Thorton, 2009) dan non profit lainnya (Vargas, 2004; Caers Ralf, 2006 dan Wilson 2010) dimana sejak awal akuntansi organisasi sektor publik telah dipersiapkan untuk memenuhi kebutuhan informasi antara *stewards* dengan *principals*. Akuntansi sebagai penggerak (driver) transaksi menjadi semakin kompleks dan diikuti dengan perkembangan organisasi sektor publik.

Dengan bertambahnya tuntutan akan akuntabilitas pada organisasi sektor publik, *principals* semakin sulit untuk melaksanakan fungsi-fungsi pengelolaan sendiri. Pemisahan antara fungsi kepemilikan dengan fungsi pengelolaan menjadi semakin nyata. Pemilik sumber daya (*capital suppliers/principals*) mempercayakan pengelolaan sumber daya tersebut kepada pihak lain, dalam hal ini steward atau manajemen, yang lebih memiliki kemampuan dan siap untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Kontrak hubungan antara *stewards* dan *principals* atas dasar kepercayaan, dimana manajemen bertindak kolektif sesuai dengan tujuan organisasi, sehingga model yang sesuai pada kasus organisasi sektor publik adalah *stewardship theory* (Silitonga, 2017)

Objek penelitian ini adalah bagian dari organisasi sektor publik yaitu instansi di bagian Pengadaan Barang/Jasa Sekretaris Daerah Kabupaten Lampung Timur. Penelitian ini akan menguji efek pembelajaran teori *stewardship* terhadap upaya untuk meningkatkan efisiensi belanja pemerintah dengan cara melakukan pengadaan publik yang kompetitif.

## **2.2 E-procurement**

Proses manajemen pengadaan proyek melibatkan kesepakatan yang menggambarkan hubungan antara dua pihak yaitu pembeli dan penjual. Perjanjian bisa sederhana pembelian jumlah jam kerja tertentu dengan tingkat tenaga kerja tertentu, atau bisa serumit kontrak konstruksi internasional beberapa tahun. Pendekatan kontrak dan kontrak itu sendiri harus mencerminkan kesederhanaan atau kerumitan hasil atau upaya yang diperlukan dan harus ditulis dengan cara yang sesuai dengan hukum lokal, nasional, dan internasional terkait kontrak. (*project procurement overview- PMBOK, 2017*).

*Procurement* merupakan sebuah pekerjaan yang berkaitan dengan pengadaan barang. Kegiatan *procurement* secara garis besar yaitu menerima, membeli atau menyediakan barang atau jasa pihak lain. Fungsi dari *procurement* dalam sebuah perusahaan yaitu untuk menyediakan barang/jasa yang dibutuhkan oleh perusahaan.

*Procurement* atau pengadaan barang/jasa merupakan proses untuk mendapatkan barang/jasa dengan kemungkinan pengeluaran yang terbaik, dalam kualitas dan kuantitas yang tepat, waktu yang tepat, dan pada tempat yang tepat untuk menghasilkan keuntungan atau kegunaan secara langsung bagi pemerintah, perusahaan atau bagi pribadi yang dilakukan melalui sebuah kontrak.

*E-procurement* merupakan aplikasi dari pelaksanaan pelelangan secara elektronik berbasis internet. Aplikasi ini dapat berfungsi untuk media pengumuman, tempat penyimpanan dokumen sekaligus sebagai alat bantu dalam proses seleksi. Sehingga interaksi antara *buyers* dan *vendors* dapat dilakukan secara optimal, tanpa ada batasan jarak dan waktu.

## **2.3 Belanja Pemerintah**

Belanja pemerintah atau disebut juga dengan pengeluaran pemerintah merupakan salah satu bagian pelaksanaan sumber daya ekonomi yang secara langsung dibawah naungan pemerintah dan secara tidak langsung dimiliki oleh masyarakat melalui pembayaran kewajiban seperti pajak. Pajak adalah salah satu sumber penerimaan negara yang mempunyai peran penting dalam menompang pembiayaan pembangunan dan menggambarkan kemandiri ekonomi. Pada anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

(APBN) diketahui pajak merupakan salah satu komponen Penerimaan Negara (Simanjutak dan Mukhlis, 2012).

Pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) menurut (Sukirno, 2000) ada lh bagian dari kebijakan fiskal, yaitu suatu Tindakan pemerintah untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya, yang tercermin dalam dokumen anggaran pendapatan belanja negara (APBD) untuk nasional dan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) untuk daerah atau regional. Tujuan dari kebijakan fiksai ini adalah menstabilkan harga, tingkat output, maupun kesempatan kerja dan memacu atau mendorong pertumbuhan ekonomi.

#### **2.4 Kompetisi Pengadaan Publik**

Kompetisi pengadaan publik adalah kompetisi yang terjadi dalam suatu tender pengadaan publik yang diikuti oleh beberapa peserta (*bidder*) yang mengajukan penawaran (*bid*). Dalam suatu tender pengadaan publik, penawaran yang terendah dan mampu memenuhi persyaratan dan kebutuhan tender dari antara semua penawaran yang masuk akan dinyatakan sebagai pemenang. Nilai pemenangan tender yang didapatkan setelah tender dilakukan kemudian menjadi nilai belanja pemerintah (Silitonga, 2017).

Septyan et al. (2015) mengungkapkan bahwa karakteristik kompetisi dalam proses pengadaan dapat mempengaruhi penawaran yang diajukan oleh peserta tender. Kompetisi yang ketat akan membuat peserta mengajukan penawaran-penawaran yang agresif, sehingga penawaran yang terbaik diharapkan dapat memenangkan tender dan pemerintah dapat mengalokasikan sumber daya finansialnya secara efektif dan efisien. Penerapan *e-procurement* pada proses pengadaan juga membantu adanya kompetisi pengadaan publik yang lebih transparan sehingga dapat membantu implementasi *Good Corporate Governance* (GCG) dalam mewujudkan transparansi, kontrol, keadilan (*fairness*), efisiensi biaya, serta mempercepat proses pengadaan barang dan jasa.

Secara umum, kompetisi dalam suatu tender pengadaan publik dapat dilihat dan dipahami dari beberapa sisi. Dalam penelitian ini, kompetisi pengadaan publik akan dianalisis dari empat sisi yang berbeda. Kompetisi akan dianalisis berdasarkan (1) jumlah peserta tender,

(2) nilai pekerjaan yang ditenderkan, (3) lama waktu pengerjaan tender, serta (4) nilai pagu.

## 2.5 Penelitian terdahulu

Dari hasil penelitian-penelitian terdahulu dapat disajikan dalam tabel di bawah ini :

**Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu**

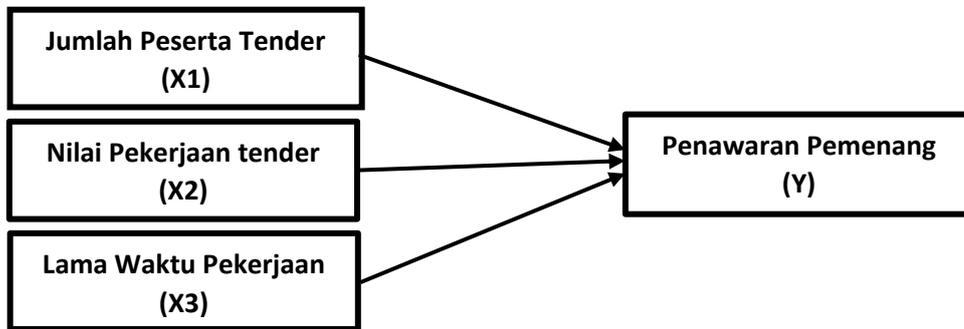
NO	NAMA PENELITI	JUDUL	VARIABEL	HASIL PENELITIAN
1.	Rudi, Asep, Dan Haryanto (2013)	Pengaruh Kompetisi Pengadaan Publik Terhadap Belanja Pemerintah (Studi Empiris Pada Pusat Layanan Pengadaan Secara Elektronik Kementerian Keuangan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biaya konstruksi publik</li> <li>• Jumlah peserta tender</li> <li>• Jarak peserta tender</li> <li>• Asset bersih peserta tender</li> <li>• Nilai pekerja</li> </ul>	Hasil penelitian ini membuktikan bahwa jumlah dan asset bersih peserta tender serta nilai pekerjaan berpengaruh negative terhadap biaya konstruksi publik.
2.	Ruth Margareth Hotmauli Silitonga (2017)	Pengaruh Factor Kompetisi Pengadaan Publik Dengan E-Procurement Terhadap Belanja Pemerintah Di Lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nilia pemenang lelang</li> <li>• Jumlah peserta lelang</li> <li>• Jarak peserta lelang</li> </ul>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa jumlah peserta dan kualifikasi usaha kecil berpengaruh negative terhadap nilai pemenang lelang sedangkan jarak peserta dan waktu pekerjaan berpengaruh

		Kementerian Keuangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asset bersih peserta lelang</li> <li>• Nilai pekerjaan (HPS)</li> <li>• Lama waktu pengerjaan</li> <li>• Tidak masuk daftar hitam kualifikasi usaha kecil</li> </ul>	positif terhadap nilai pemenang lelang. Semua variabel juga secara simultan berpengaruh terhadap nilai pemenang lelang.
3.	Budi zulfakri dan ranti utami (2018)	Pengaruh kompetisi dalam e-procurement terhadap nilai penawaran pemenang atas belanja pemerintah: studi empiris pada layanan pengadaan secara elektronik kota tanjungpinang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nilai penawaran pemenang</li> <li>• Jumlah peserta tender</li> <li>• Nilai pekerjaan tender</li> <li>• Lama waktu pekerjaan tender</li> </ul>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa jumlah peserta dan nilai pekerjaan tender berpengaruh negative terhadap penawaran nilai sedangkan lama waktu pekerjaan berpengaruh positif terhadap penawaran pemenang. Semua variabel secara simultan berpengaruh terhadap nilai penawaran pemenang.

## 2.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran ini disusun melalui berbagai teori yang sudah dijelaskan sebelumnya, dan juga melalui penelitian-penelitian terdahulu yang dirangkai menjadi penjelasan

sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan, kerangka pemikiran dari penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

## 2.7 Bangunan Hipotesis

Menurut Sugiyono (2011) mengungkapkan bahwa hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Berdasarkan uraian dan teori tersebut, maka penulis mengambil hipotesis sebagai berikut:

### 2.7.1 Pengaruh Jumlah Peserta Tender Terhadap Penawaran Pemenang

Salah satu asumsi dasar *stewardship theory* berdasarkan ( Podrug, 2011) adalah bahwa sikap pemilik adalah mempertimbangkan risiko. Risiko di konteks pengadaan publik adalah kemungkinan pengadaan yang tidak kompetitif. Sesuai Perpres 54 tahun 2010 ialah jika jumlah peserta yang lulus kualifikasi atau yang memasukkan dokumen kurang dari 3 peserta, maka wajib dilakukan tender ulang. Waktu pekerjaan konstruksi ditenderkan pada suatu proses tender yang kompetitif (*competitive tendering*), peningkatan jumlah peserta akan membuat penawaran yang lebih agresif. menurut Athias (2007), peningkatan jumlah peserta tender (*bidder*) akan mendorong penawaran yang lebih agresif, sebagai akibatnya hingga batas tertentu, saat jumlah peserta tender relatif poly, maka tender mendekati hasil efisien. Jika jumlah kompetitor bertambah dan kompetisi semakin tinggi, maka setiap peserta akan menaikkan upaya buat memenangkan tender dengan cara menurunkan penawarannya. Peningkatan jumlah peserta tender terhadap penawaran pemenang dianggap berpengaruh negatif jika setiap peningkatan jumlah peserta tender akan

menyebabkan penurunan penawaran pemenang. Sebaliknya setiap penurunan jumlah peserta tender akan mengakibatkan terjadinya peningkatan penawaran pemenang. Implikasi di upaya peningkatan efisiensi belanja pemerintah merupakan pentingnya membuat praktik pengadaan publik yang mendorong peningkatan partisipasi masyarakat, baik badan usaha maupun perorangan. Menggunakan istilah lain, peningkatan jumlah peserta akan menurunkan penawaran pemenang. Oleh karena itu, hipotesis pertama dirumuskan menjadi berikut :

**H1 : Jumlah Peserta Tender Berpengaruh Terhadap nilai Penawaran Pemenang Atas Belanja Pemerintah**

### **2.7.2 Pengaruh Nilai Pekerjaan Tender Terhadap Penawaran Pemenang**

Pada *stewardship theory*, *stewards* dipercayai oleh *principals* untuk bertindak bagi kepentingan organisasi dapat dipercaya (Podrug, 2011). Salah satu *stewards* yang berperan pada proses pengadaan adalah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Pejabat Pembuat Komitmen PPK bertugas menetapkan harga perkiraan sendiri (HPS) bagi pengadaan publik. Pada pasal 66 Perpres 54 tahun 2010 dijelaskan mengenai penetapan harga perkiraan sendiri (HPS). PPK menentukan nilai HPS berdasarkan data harga pasar setempat dari hasil survei menjelang dilaksanakannya pengadaan. Karena Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dipercaya sebagai *stewards*, maka Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) menetapkan harga perkiraan sendiri (HPS) yang sesuai dengan harga pasar untuk menjadi dasar kewajaran nilai pemenang tender yang kompetitif demi kepentingan *principals* (Silitonga, 2017).

Pada proyek bernilai kecil, peserta tender mungkin mengharapkan tingkat margin yang lebih besar karena nominal proyeknya kecil. Sebaliknya, pada proyek yang lebih besar, peserta tender mungkin akan merasa puas dengan tingkat keuntungan yang lebih kecil karena nominalnya lebih besar (Rudi, 2013). Peserta lelang mungkin akan lebih suka jika mendapatkan 8% dari nilai pengadaan barang/jasa 1 milyar dari pada 10% dari 100 juta. Nilai pekerjaan yang ada pada pengadaan barang/jasa dapat berperan sebagai sinyal harga kepada calon peserta tender. Sinyal tersebut membuat informasi tentang nilai suatu proyek menjadi lebih pasti sehingga peserta tender memiliki informasi biaya yang relevan dengan proyek ketika nilai dari suatu barang tidak pasti, maka nilai penawaran akhir akan lebih tinggi dari nilai pasti. Sehingga

jika semakin besar nilai pekerjaan yang ditenderkan, maka harga yang harus ditanggung pemerintah akan semakin rendah. Sebaliknya jika semakin kecil nilai pekerjaan yang ditenderkan, maka harga yang harus ditanggung pemerintah akan semakin tinggi seiring dengan peningkatan nilai penawaran. Maka akan lebih efisien bagi pemerintah untuk melakukan pekerjaan konstruksi dengan nilai yang lebih besar. Oleh karena itu, peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut :

**H2 : Nilai Pekerjaan Tender Berpengaruh Terhadap Nilai Penawaran Pemenang Atas Belanja Pemerintah**

### **2.7.3 Pengaruh Lama Waktu Pekerjaan Tender Terhadap Penawaran Pemenang**

Kepercayaan *principals* kepada *stewards* untuk bertindak bagi kepentingan organisasi dan dapat dipercaya (Podrug, 2011) membuat Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sebagai *stewards* juga dipercayai untuk memperkirakan sekedul waktu pelaksanaan kontrak secara terinci, untuk menjadi salah satu dasar perhitungan harga perkiraan sendiri (HPS). Sekedul waktu tersebut akan menjadi kualifikasi tender pengadaan publik dan faktor yang akan diajukan. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sebagai *stewards* mempertimbangkan sekedul waktu pelaksanaan dengan terinci untuk mengupayakan kelancaran proyek dan untuk menghindari risiko pekerjaan tidak sesuai yang dapat merugikan *principals* (Silitonga, 2017).

Lama waktu pekerjaan menjadi salah satu sinyal untuk memperhitungkan harga. Peserta dalam suatu tender dapat bersifat tidak seimbang, artinya biaya antar peserta tender bisa berbeda sesuai dengan pertimbangan yang dipakai (Bajari, 2003). Industri konstruksi adalah contoh dimana waktu dan kecepatan adalah berpengaruh. Sebab suatu proyek konstruksi membutuhkan pembiayaan utang, maka pengurangan waktu dapat secara langsung mengurangi biaya peminjaman (Li dan Shao, 2015).

Peserta tender yang nantinya akan menjadi penyedia, mendapatkan kewajiban untuk menyelesaikan pekerjaan yang sudah dimenangkan dalam jangka waktu yang sudah ditetapkan, juga akan mengupayakan sumber daya yang tepat serta ahli dan terampil pada pengerjaan proyek tersebut (Zulfachri, 2021).

Proyek pemerintah bisa diadakan untuk jangka waktu pekerjaan yang lama, bahkan dapat berjalan multi tahun. Kemampuan perusahaan menjalankan kegiatan dengan tepat waktu menjadi salah satu syarat yang ditekankan pada kontrak pengadaan pemerintah. Dengan mempertimbangkan kebutuhan untuk memastikan proyek dapat berjalan sepanjang periode pekerjaan dan dapat menyelesaikan pekerjaan tepat waktu, maka penyedia akan mengupayakan sumber daya yang cukup. Semakin lama waktu pengerjaan proyek maka akan semakin banyak biaya yang harus dikeluarkan oleh penyedia. Pertimbangan tersebut memungkinkan penyedia menaikkan harga penawaran dan berarti akan meningkatkan jumlah biaya pengerjaan dan belanja pemerintah. Oleh karena itu, peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut :

**H3 : Lama Waktu Pekerjaan Tender Berpengaruh Terhadap Nilai Penawaran Pemenang Atas Belanja Pemerintah**