BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Anggaran

Anggaran merupakan suatu rencana yang disususn secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu tertentu dimasa yang akan datang, oleh karena itu rencana yang disusun dinyatakan dalam bentuk unit moneter maka anggaran seringkali disebut juga dengan rencana keuangan.

2.1.1 Pengertian Anggaran

Anggaran sebagai salah satu alat bantu manajemen memegang peranan penting karena dengan anggaran manajemen dapat merencanakan, mengatur dan mengevaluasi jalannya suatu kegiatan. Berikut penulis mengemukakan beberapa definisi anggaran yang dinyatakan oleh para ahli diantaranya: Menurut M. Nafarin (2012:19) mengemukakan bahwa:

> "Anggaran adalah rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang."

Sedangkan pengertian anggaran menurut *National Committee on Governmental Accounting (NCGA)* yang dikutip oleh Tendi Haruman (2010:6) mengemukakan bahwa:

"Anggaran adalah rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu."

Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara menyatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instruen ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas pemerataan pendapat dalam mencapai beberapa tujuan negara.

2.1.1.1 Jenis Anggaran

Menurut Mardiasmo (2011:79) Anggaran dibagi menyadi dua yaitu :

1. Anggaran oprasional (*Oprational/Current Budget*)

   Anggaran oprasional dilakukan untuk merencanakan kebutuhan sehari-hari dalam menjalankan pemerintahan.

2. Anggaran Modal (*Capital/Invesment Budget*)

   Anggaran modal menunjukan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktifa tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, dan lain sebaginya.Pada dasarnya pemerintah tidak mempunyai uang uang yang dimiliki sendiri, sebab seluruhnya milik publik.

2.1.1.2 Manfaat dan Fungsi Anggaran

Menurut Dedi Nordiawan (2012:15) anggaran mempunyai banyak manfaat, antara lain:

1. Anggaran merupakan alat komunikasi internal yang menghubungkan departemen (divisi) yang satu dengan departemen (divisi) lainnyadalam organisasi maupun dengan manajemen puncak.
2. Anggaran menyediakan informasi tentang hasil kegiatan yang sesungguhnya dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan.
3. Anggaran sebagai alat pengendalian yang mengarah manajemen untuk menentukan bagian organisasi yang kuat dan lemah. Hal ini akan dapat mengarahkan manajemen untuk menentukan tindakan koreksi yang harus diambil.
4. Anggaran mempengaruhi dan memotivasi manajer dan karyawan untuk bekerja dengan konsisten, efektif dan efisien dalam kondisi kesesuaian tujuan perusahaan dengan tujuan karyawan.
5. Anggaran sebagai alat pengawasan yang baik, jika perusahaan sedang menyelesaikan suatu kegiatan, maka manajemen perusahaan dapat membandingkan pelaksanaan kegiatan dengan anggaran yang telah ditetapkan dalam perusahaan.

Menurut M.Nafarin (2012:20) manfaat anggaran antara lain:

a) Semua kegiatan dapat mengarah pada pencapaian tujuan bersama.
b) Dapat digunakan sebagai alat menilai kelebihan dan kekurangan karyawan.
c) Dapat memotivasi karyawan.
d) Menimbulkan tanggung jawab tertentu pada karyawan .

e) Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu.

f) Sumber daya (seperti tenaga kerja, peralatan dan dana) dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.

g) Alat pendidikan bagi para manajer.

Sedangkan fungsi anggaran menurut Dedi Ismatullah (2010:14) adalah sebagai berikut:

a) Fungsi Perencanaan

Fungsi perencanaan meliputi tindakan memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dalam hal merumuskan aktifitas-aktifitas yang diusulkan dan dianggap perlu ubtuk mencapai hasil yang diinginkan.

b) Fungsi Pengawasan

Anggaran merupakan salah satu cara mengadakan pengawasan dalam perusahaan. Pengawasan itu merupakan usaha-usaha yang ditempuh agar rencana yang telah disusun sebelumnya dapat dicapai.Dengan demikian pengawasan adalah mengevaluasi prestasi kerja dan tindakan perbaikan apabila perlu.Aspek pengawasan yaitu dengan membandingkan antara prestasi dengan yang dianggarkan. Tujuan pengawasan itu bukanlah mencari kesalahan akan tetapi mencegah dan memperbaiki kesalahan.

c) Fungsi Koordinasi

Fungsi koordinasi menuntut adanya keselarasan tindakan bekerja dari setiap individu atau bagian dalam perusahaan untuk mencapai tujuan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan adanya koordinasi diperlukan perencanaan yang baik, yang dapat menunjukkan keselarasan rencana antara satu bagian dengan bagian yang lain. Anggaran yang berfungsi sebagai perencanaan harus dapat menyesuaikan rencana yang dibuat untuk berbagai bagian dalam perusahaan, sehingga rencana kegiatan yang satu akan selaras dengan yang lainnya.

d) Anggaran sebagai pedoman kerja

Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang disusun sistematis dan dinyatakan dalam unit moneter. Penyusunan anggaran berdasarkan pengalaman masa lalu dan taksiran-taksiran pada masa yang akan datang, maka ini dapat menjadi pedoman kerja bagi setiap bagian dalam perusahaan untuk menjalankan kegiatanya. Tujuan yang paling utama dari anggaran adalahuntuk pengawasan luar, yaitu untuk membatasi sumber-sumber daya keseluruhan yang tersedia untuk suatu instansi dan untuk mencegah pengeluaran-pengeluaran bagi hal-hal atau aktivitas-aktivitas yang tidak dibenarkan oleh undang-undang.

2.2 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja pada pemerintah daerah pertama sekali digulirkan dengan adanya keputusan menteri dalam negeri nomor 29 tahun 2002 yang berisi panduan untuk membuat anggaran kinerja, pelaksanaan anggaran sampai dengan pelaporan pelaksanaan anggaran.Regulasi ini kemudian disempurnakan dengan diterbitkannya peraturan mentei dalam negeri nomor 13 tahun 2006 dan terakhir dengan diterbitkannya peraturan pemerintah dalam negeri nomor 59 tahun 2007 sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan nomor 58 tahun 2005.

Sedangkan menurut Darsie (2010:146), penganggaran berbasis kinerja dapat didefinisikan sebagai berikut :

> "penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dari keberhasilan tersebut".

Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja.Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.Sistem anggaran berbasis kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencangkup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.Dengan anggraan berbasis kinerja akan terlihat juga hubungan yang jelas antara *input*, *output*, dan *outcome* yang akan mendukung terciptanya sistem pemerintah yang baik.

Anggaran berbasis kinerja sebagai suatu organisasi dalam memperoleh hasil yanga maksimal dimana seluruh aktivitas yang akan dilakukan harus selalu

dalam kerangka tujuan yang ditetapkan serta dalam jangka panjang dapat mewujudkan strategi yang dimiliki.Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja harus melalui beberapa tahapan penyusunan seperti yang dikemukakan oleh Nordiawan (2010:79-83) berikut ini :

1. Penetapan strategi organisasi (visi dan misi)
2. Pembuatan tujuan
3. Penetapan aktivitas
4. Evaluasi dan pengambilan keputusan

Menurut Muhammad Syam Khusufi (2013:35) menjelaskan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

> "Sistem anggaran yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal."

Menurut Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah mendefinisikan anggaran berbasis kinerja sebagai berikut:

> "Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut."

Maka dari beberapa pendapat diatas dapat penulis simpulkan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan suatu sistem perencanaan program yang akan dilakukan pemerintah dengan menetapkan tolak ukur kinerja sebagai pembanding dalam mencapai tujuan. Anggaran berbasis kinerja disusun untuk membantu pemerintah dalam melakukan koordinasi setiap kegiatan dan mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam sistem anggaran tradisional, khususnya

kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran pelayanan publik.

2.2.1 Karakteristik Anggaran Berbasis Kinerja

Karakteristik anggaran berbasis kinerja menurut Nordiawan (2010:58) adalah sebagai berikut:

1. Mengklasifikasikan akun-akun dalam anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitas dan juga berdasarkan unit organisasi dan rincian belanja.
2. Menyelidiki dan mengukur guna mendapatkan efisiensi maksimum dan untuk mendapatkan standar biaya.
3. Mendasarkan anggaran untuk periode yang akan datang pada biaya perunit standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang diperkirakan harus dilakukan pada periode tertentu.

Anggaran berbasis kinerja melakukan pengklasifikasian akun-akun dalam setiap anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitasnya, mengukur seluruh aktivitasnya dengan menggunakan standar biaya untuk memperoleh efisiensi yang maksimal dengan anggaran yang disusun berdasarkan pada perkiraan biaya perunit standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang dilakukan dalam periode tertentu.

2.2.2 Kelebihan Anggaran Berbasis Kinerja

Anngaran berbasis kinerja merupakan bagian dari *New Public Management* yang merupakan penyempurnaan dari anggaran tradisional, dimana anggaran dengan pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kekurangan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang

dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran public.

Meskipun demikian anggaran berbasis kinerja disusun sebagai dasar penyempurnaan anggaran tradisional.Menurut Nordiawan (2011) dijelaskan bahwa kelebihan dari anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut :

1. Kelebihan dari pengguna anggaran berbasis kinerja adalah :
    A. Anggaran disussun berdasarkan aktivitasnya yang didukung oleh estimasi biaya dan pencapaian yang diukur secara kuantitatif.
    B. Penekanannya pada kebutuhan untuk mengukur *output* dan *input*.
    C. Anggaran berbasis kinerja memasyarakatkan adanya data-data kinerja yang memungkinkan legislatif untuk menambah atau mengurangi dari jumlah yang diminta dalam fungsi dan aktivitas tertentu.
    D. Menyediakan pada eksekutif pengendalian yang lebih terhadap bawahannya.
    E. Anggaran berbasis kinerja menekankan aktivitas yang memakai anggaran dari pada berapa jumlah anggaran yang terpakai.

2.2.3 Proses Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja

Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja menurut Indra Bastian (2013:103) adalah:

> "Suatu proses yang tidak pernah berakhir. Apabila sebuah perencanaan telah ditetapkan, maka dokumen menyangkut perencanaan terkait harus diimplementasikan."

Sedangkan definisi perencanaan menurut Deacon (2010:95) adalah:

> "Upaya penyusunan berbagai keputusan yang bersifat pokok, yang dipandang paling penting dan yang akan dilaksanakan menurut urutannya guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan."

Maka dari kedua definisi diatas dapat penulis simpulkan bahwa perencanaan adalah proses guna mengupayakan penetapan rencana dari berbagai keputusan yang bersifat pokok dan akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2.3.4 Keunggulan dan kelemahan anggaran berbasis kinerja

Anggaran berbasis kinerja merupakan bagian dari *New Public Management* yang merupakan penyempurnaan dari anggaran tradisional, dimana anggaran dengan pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kekurangan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran publik.

Meskipun demikian, anggaran kinerja disusun sebagai dasar penyempurnaan anggaran tradisional tidak terlepas dari adanya kelebihan dan kekurangan.

Menurut Dedi Nordiawan (2009:27) dijelaskan bahwa kelebihan dan kekurangan dari anggaran kinerja ini adalah sebagai berikut:

1. Keunggulan dari penggunaan anggaran berbasis kinerja adalah :
    a) Penekanan pada dimasukannya deskripsi secara negatif dari setiap aktivitas di setiap anggaran yang diajukan.
    b) Anggaran disusun berdasarkan aktivitas yang didukung oleh estimasi biaya dan pencapaian yang diukur secara kuantitatif.
    c) Penekanannya pada kebutuhan untuk mengukur output dan input.
    d) Anggaran kinerja memasyarakatkan adanya data-data kinerja memungkinkan legislatif untuk menambah atau mengurangi dari jumlah yang diminta dalam fungsi dan aktivitas tertentu.
    e) Menyediakan pada eksekutif pengendalian yang lebih terhadap bawahannya.
    f) Anggaran kinerja menekankan aktivitas yang memakai anggaran dari pada berapa jumlah anggaran yang terpakai.
2. Kelemahan dari anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut :
    a) Hanya sedikit dari pemerintah pusat dan daerah yang memiliki staf anggaran atau akuntansi yang memiliki kemampuan memadai untuk mengidentifikasikan unit pengukuran dan melaksanakan analisis biaya.
    b) Banyak jasa dan aktivitas pemerintah telah secara khusus dibuat dengan dasar anggaran yang dikeluarkan (*cash basis).*
    c) Kadang, aktivitas diukur biaya secara detail dan dilakukan pengukuran secara detail lainnya tanpa adanya pertimbangan

memadai yang diperlukan pada perlu atau tidaknya aktivitas itu sendiri.

Dari penjelasan diatas, dapat penulis simpulkan bahwa sebaik apapun anggaran kineja tersebut direncanakan pada dasarnya akan terdapat kekurangan atau kelemahan.