

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Anggaran

Menurut Sulistiyowati (2012:65) mengemukakan pengertian anggaran sebagai berikut:

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran moneter. Dalam organisasi sektor publik anggaran merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Sedangkan pengertian anggaran menurut Mardiasmo (2009:62) menyebutkan bahwa anggaran didefinisikan menjadi:

Anggaran berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam suatu moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Dari pengertian anggaran yang diungkapkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan rencana keuangan yang berisi perkiraan pengeluaran dan sumber pendapatannya untuk suatu periode tertentu.

2.2 Fungsi Anggaran

Halim (2012:139) mengidentifikasi beberapa fungsi anggaran yaitu:

- 1) Instrumen Politik
Anggaran adalah salah satu instrumen formal yang mewujudkan *bargaining* eksekutif dengan tuntutan kebutuhan publik yang diwakili oleh legislatif.
- 2) Instrumen Kebijakan Fiskal
Dengan mengubah prioritas sebesar alokasi dana, anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memberikan fasilitas, dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat guna mempercepat pertumbuhan ekonomi serta pemerataan hasil-hasilnya.
- 3) Instrumen Perencanaan
Di dalam anggaran disebutkan tujuan yang ingin dicapai, biaya, dan hasil yang diharapkan dari setiap kegiatan pada masing-masing unit kerja.

4) Instrumen Pengendalian

Dalam anggaran berisi rencana penerimaan dan pengeluaran secara rinci setiap unit kerja. Hal ini dimaksudkan agar unit kerja tidak melakukan *overspending*, *underspending* atau mengalokasikan anggaran pada bidang yang lain.

2.3 Sistem Penganggaran

Menurut Halim (2016:141) “sistem penganggaran adalah suatu tatanan yang logis, sistematis, dan baku yang terdiri dari tata kerja, pedoman kerja, dan prosedur kerja untuk menyusun anggaran dan saling berkaitan serta saling keterkaitan”. Menurut Halim (2016:142) jenis sistem penganggaran terdiri dari:

- 1) Sistem anggaran tradisional mempunyai ciri utama yaitu (a) cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incremental* dan (b) struktur dan susunan anggaran bersifat *line item budgeting*.

1. *Line Item Budgeting*

Line item budgeting adalah penyusunan anggaran yang dilaksanakan kepada dan dari mana itu berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran).

2. *Incremental Budgeting*

Sistem ini menggunakan revisi anggaran pendapatan dan belanja tahun berjalan untuk menentukan anggaran tahun yang akan datang. Sekali suatu pos pengeluaran muncul di dalam anggaran, maka selanjutnya pos tersebut ada pada anggaran periode berikutnya dengan perubahan/kenaikan yang didasarkan dari jumlah yang dianggarkan pada periode sebelumnya. Titik perhatian adalah marginal atau selisih *incremental* antara anggaran tahun ini dan tahun sebelumnya, bukan pada anggaran secara menyeluruh. Alasan diterapkannya sistem anggaran *incremental* ini adalah bahwa seluruh kegiatan yang dilaksanakan pada tahun anggaran yang sebelumnya merupakan kegiatan yang harus diteruskan pada tahun berikutnya.

- 2) *Planning Program Budgeting System (PPBS)*

Planning programming budgeting system adalah suatu proses perencanaan, pembuatan program, dan penganggaran yang terkait dalam suatu sistem sebagai satu kesatuan yang bulat dan tidak terpisah-pisah dan di dalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi, permasalahan yang mungkin timbul dalam pencapaian tujuan, proses pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengawasan terhadap semua kegiatan yang diperlukan dalam pencapaian tujuan dan proses pertimbangan implikasi keputusan terhadap berbagai kegiatan di masa yang akan datang.

- 3) *Zero-Based Budgeting (ZBB)*
Zero based budgeting adalah anggaran yang dibuat berdasarkan pada sesuatu yang sedang dilakukan dan merupakan sesuatu yang baru, dan tidak berdasarkan pada apa yang telah dilakukan di masa lalu. Setiap kegiatan dilihat sebagai sesuatu yang mandiri dan bukan merupakan kelanjutan dari apa yang sudah dilakukan.
- 4) *Performance Budgeting System (PBS)*
Performance budgeting system, adalah cara penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja dan yang berorientasi kepada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari kegiatan yang dilaksanakan. Sistem penyusunan ini tidak hanya didasarkan kepada apa yang dibelanjakan saja, tetapi juga didasarkan kepada tujuan-tujuan/rencana-rencana tertentu yang untuk pelaksanaannya perlu disusun oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan biaya/dana yang dipakai tersebut harus dijalankan secara efektif dan efisien.

2.4 Pendekatan dalam Proses Anggaran

Pendekatan dalam proses penganggaran adalah suatu cara atau metode yang ditempuh dalam menyiapkan, merumuskan, dan menyusun anggaran. Dalam pendekatan ini akan tergambar arah atau arus dari proses persiapan, perumusan, dan penyusunan anggaran. Serta akan tergambar pula mengenai asal atau sumber inisiatif dan ke arah mana inisiatif tersebut dilaksanakan. Berikut pendekatan dalam proses anggaran menurut Halim (2012:145) yaitu:

1. *Top Down Approach*
 Adalah rencana, program maupun anggaran ditentukan sepenuhnya oleh unit kerja yang tertinggi tingkatnya, sedangkan unit-unit kerja di bawahnya hanya sekadar melaksanakan, tanpa pertimbangan usulan dari unit kerja di bawahnya.
2. *Bottom-Up Approach*
 Pada pendekatan ini cara atau metode yang digunakan dalam mempersiapkan, merencanakan dan merumuskan anggaran dimulai dari tingkat/jenjang organisasi terbawah mengarah secara hirarki ke tingkat/jenjang yang lebih tinggi.
3. *Mixture Approach*
 Pendekatan ini merupakan penggabungan antara pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom-up* yang dilaksanakan secara bersama-sama oleh semua level dalam organisasi dalam penyusunan dan perumusan yang sejelas-jelasnya. Unit kerja di atas cukup mengawasi dan mengendalikan penyusunan rencana dan program sesuai dengan pedoman yang telah digariskan.

2.5 Pengertian Kinerja Keuangan

Menurut Mahsun (2016:25) “Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi”. Sedangkan menurut Sulistiyowati (2012:141) pengukuran kinerja diartikan sebagai berikut:

Pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan); hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.

Sementara menurut Munawir (2010:30), “Kinerja keuangan perusahaan merupakan satu di antara dasar penilaian mengenai kondisi keuangan perusahaan yang dilakukan berdasarkan analisa terhadap rasio keuangan perusahaan”. Menurut Jumingan (2006:239) “Kinerja Keuangan adalah gambaran kondisi keuangan perusahaan pada suatu periode tertentu biasanya diukur dengan indikator kecukupan modal, likuiditas dan profitabilitas perusahaan”.

Dari berbagai definisi yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan adalah gambaran kondisi keuangan pada periode tertentu yang diukur dengan beberapa indikator.

2.6 Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan

Tujuan pengukuran kinerja keuangan adalah untuk menghasilkan data. Menurut Munawir (2010:31) pengukuran kinerja keuangan perusahaan mempunyai beberapa tujuan diantaranya:

1. Untuk mengetahui tingkat likuiditas, yaitu kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban keuangannya yang harus segera dipenuhi pada saat ditagih.
2. Untuk mengetahui tingkat solvabilitas, yaitu kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban keuangannya apabila perusahaan tersebut dilikuidasi.
3. Untuk mengetahui tingkat profitabilitas dan rentabilitas, yaitu

kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba selama periode tertentu yang dibandingkan dengan penggunaan aset atau ekuitas secara produktif.

4. Untuk mengetahui tingkat aktivitas usaha, yaitu kemampuan perusahaan dalam menjalankan dan mempertahankan usahanya agar tetap stabil, yang diukur dari kemampuan perusahaan dalam membayar pokok utang dan beban bunga tepat waktu, serta pembayaran dividen secara teratur kepada para pemegang saham tanpa mengalami kesulitan atau krisis keuangan.

Berdasarkan tujuan pengukuran kinerja keuangan yang dipaparkan di atas dapat dilihat bahwa pengukuran kinerja keuangan sangat penting dalam menilai efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan dan pendayagunaan aset yang dimiliki. Pengukuran kinerja keuangan juga mampu mengetahui kekuatan dan kelemahan kinerja keuangan suatu instansi, serta mengevaluasi kinerja keuangan dan menetapkan tujuan untuk kinerja masa datang.

2.7 Manfaat Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Menurut Mahsun (2016:33) berikut manfaat pengukuran kinerja baik untuk internal maupun eksternal organisasi sektor publik:

- 1) Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
- 2) Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati.
- 3) Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
- 4) Memberikan penghargaan dan hukuman yang obyektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan system pengukuran kinerja yang telah disepakati.
- 5) Menjadi alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
- 6) Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- 7) Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- 8) Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

2.8 Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik

Kinerja instansi pemerintah bersifat multimedimensional. Dalam arti, tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan tingkat keberhasilan secara komprehensif untuk semua jenis instansi pemerintah.

Indikator kinerja yang dipilih akan sangat bergantung pada faktor keberhasilan dapat diklasifikasikan dalam beberapa perspektif. Beberapa pendekatan yang menekankan baik pada aspek finansial maupun nonfinansial bisa digunakan secara bersama dengan saling melengkapi.

Menurut Mahsun (2016:131) pengukuran kinerja organisasi sektor publik dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Analisis Anggaran

Adalah pengukuran kinerja yang dilakukan dengan cara membandingkan anggaran dengan realisasinya. Hasil yang diperoleh berupa selisih lebih (*favourable variance*) atau selisih kurang (*unfavourable variance*). Teknik ini berfokus pada kinerja input yang bersifat finansial. Data yang digunakan untuk dasar analisis adalah anggaran dan laporan realisasi anggaran.

2. Analisis Rasio Laporan Keuangan

Pengukuran kinerja yang didasarkan atas perhitungan rasio-rasio keuangan, misalnya rasio likuiditas, rasio aktivitas, rasio solvabilitas, dan rasio pasar. Rasio likuiditas digunakan untuk mengukur kemampuan organisasi dalam memenuhi kewajiban jangka pendek. Rasio aktivitas mengukur sejauh mana efektivitas penggunaan asset dengan melihat tingkat aktivitas asset tersebut. Rasio solvabilitas mengukur sejauh mana kemampuan organisasi memenuhi kewajiban jangka panjang. Rasio pasar mengetahui perkembangan nilai organisasi (perusahaan) relatif terhadap nilai buku organisasi (perusahaan) tersebut. Data yang digunakan sebagai dasar untuk analisis adalah neraca.

3. *Balanced Scorecard Method*

Pengukuran kinerja dengan berbasis pada aspek finansial dan nonfinansial. Dimensi pengukuran mencakup empat perspektif yaitu perspektif finansial, perspektif pelanggan (*users*), perspektif proses bisnis internal dan perspektif inovasi-pembelajaran. *Balanced Scorecard Method* banyak digunakan untuk membantu pengukuran kinerja sektor publik.

4. Pengukuran *Value for Money*

Pengukuran dan pemeriksaan kinerja dengan berdasarkan pada ukuran ekonomis, efisien dan efektivitas. Ekonomis berkaitan dengan pengukuran seberapa hemat pengeluaran yang dilakukan. Efisien berhubungan dengan pengukuran seberapa benar cara yang digunakan yaitu membandingkan input dengan output. Efektivitas berkaitan dengan pengukuran seberapa tepat dalam pencapaian target yaitu dengan membandingkan hasil yang ditargetkan dengan realisasinya.

2.9 Value For Money (*Economy, Efficiency, And Effectiveness*)

Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Secara teknis kinerja yang baik suatu organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Pengukuran *value for money* meliputi pengukuran ekonomis, efisiensi, dan efektivitas”.

Menurut Mahsun (2016:181) pengukuran kinerja berdasarkan indikator alokasi biaya (ekonomis dan efisien) dan indikator kualitas pelayanan. Dengan demikian teknik ini sering disebut dengan pengukuran 3E yaitu ekonomis, efisien, dan efektivitas.

1. Ekonomis adalah hubungan antara pasar dan masukan (*cost of input*). Pengertian ekonomi (hemat/tepat guna) sering disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati atau cermat (*prudence*) dan tidak ada pemborosan. Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis jika dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang tidak perlu.
2. Efisiensi (daya guna) mempunyai pengertian yang berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*). Jadi, pada dasarnya ada pengertian yang serupa antara efisiensi dengan ekonomi karena keduanya menghendaki penghapusan atau penurunan biaya (*cost reduction*).
3. Efektivitas (hasil guna) merupakan hubungan antara kelaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Pengertian efektivitas ini pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan tersebut mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*).

Indikator efisiensi dan efektivitas harus digunakan secara bersama-sama. Karena di satu pihak, mungkin pelaksanaannya sudah dilakukan secara ekonomis dan efisiensi akan tetapi output yang dihasilkan tidak sesuai dengan target yang diharapkan. Sedang di pihak lain, sebuah program dapat dikatakan efektivitas dalam mencapai tujuan, tetapi mungkin dicapai dengan cara yang tidak ekonomis

dan efisiensi. Jika program dapat dilakukan dengan efisiensi dan efektivitas maka program tersebut dapat dikatakan *cost-effectiveness*.

2.10 Pengukuran Ekonomis

Jika pengukuran efektivitas hanya memperhatikan keluaran yang didapat, maka pengukuran ekonomi ini hanya mempertimbangkan masukan yang digunakan. Menurut Mahsun (2016:182) "Ekonomis merupakan ukuran relatif. Mengukur tingkat kehematan dari pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan organisasi sektor publik". Pengukuran tingkat ekonomis memerlukan data-data anggaran pengeluaran dan realisasinya. Pertanyaan-pertanyaan berikut berhubungan dengan pengukuran ekonomis:

- Apakah biaya organisasi lebih besar dari yang telah dianggarkan oleh organisasi?
- Apakah biaya organisasi lebih besar daripada biaya organisasi dan yang sejenis yang dapat diperbandingkan?
- Apakah organisasi telah menggunakan sumber daya finansialnya secara optimal?

Tingkat Ekonomis: $\frac{\text{Realisasi Pengeluaran}}{\text{Anggaran Pengeluaran}} \times 100\%$

Kriteria Ekonomis adalah :

- Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) berarti **ekonomis**.
- Jika diperoleh nilai sama dengan 100% ($x = 100\%$) berarti **ekonomis berimbang**.
- Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ($x > 100\%$) berarti **tidak ekonomis**.

Tabel 3.1
Kriteria Ekonomis Kinerja Keuangan

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
> 100%	Tidak Ekonomis
90% - 100%	Kurang Ekonomis
80% < 90%	Cukup Ekonomis
60% < 80%	Ekonomis
< 60%	Sangat Ekonomis

Sumber: Mahsun (2006) dalam Jurnal Anjuman Zuhri

2.11 Pengukuran Efisiensi

Menurut Mahsun (2016:182) “Efisiensi diukur dengan rasio antara output dengan input. Rasio efisiensi tidak dinyatakan dalam bentuk absolute tetapi dalam bentuk relatif”. Unit A adalah lebih efisiensi dibanding unit B, unit A adalah lebih efisiensi tahun ini dibanding tahun lalu, dan seterusnya. Karena efisiensi diukur dengan membandingkan output dan input, maka perbaikan efisiensi dapat dilakukan dengan cara:

- Meningkatkan output pada tingkat input yang sama.
- Meningkatkan output dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi peningkatan input.
- Menurunkan input pada tingkatan output yang sama.
- Menurunkan input dalam proporsi yang lebih besar daripada proporsi penurunan output.

Menurut Mahsun (2016:187) Pengukuran tingkat efisiensi memerlukan data-data realisasi biaya untuk memperoleh pendapatan dan data realisasi pendapatan. Berikut formula untuk mengukur tingkat efisiensi:

$$\text{Tingkat Efisiensi: } \frac{\text{Realisasi Biaya untuk Memperoleh Pendapatan}}{\text{Realisasi Pendapatan}} \times 100\%$$

Kriteria Efisiensi adalah :

- Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) berarti **efisiensi**.
- Jika diperoleh nilai sama dengan 100% ($x = 100\%$) berarti **efisiensi berimbang**.
- Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ($x > 100\%$) berarti **tidak efisiensi**.

Tabel 3.2
Kriteria Efisiensi Kinerja Keuangan

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
> 100%	Tidak Efisien
90% - 100%	Kurang Efisien
80% < 90%	Cukup Efisien
60% < 80%	Efisien
< 60%	Sangat Efisien

Sumber : Mahsun (2006) dalam Jurnal Anjuman Zuhri

2.12 Pengukuran Efektivitas

Menurut Mahsun (2016:182) “Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Hal terpenting yang perlu dicatat adalah bahwa efektivitas tidak menyatakan tentang berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut. Biaya boleh jadi melebihi apa yang telah dianggarkan, boleh jadi dua kali lebih besar atau bahkan tiga kali lebih besar daripada yang telah dianggarkan. Efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan”. Menurut Mahsun (2016:187) pengukuran tingkat efektivitas memerlukan data-data realisasi pendapatan dan anggaran atau target pendapatan.

$$\text{Tingkat Efektivitas: } \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Anggaran Pendapatan}} \times 100\%$$

Kriteria Efektivitas adalah :

- Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) berarti **tidak efektif**.
- Jika diperoleh nilai sama dengan 100% ($x = 100\%$) berarti **efektivitas berimbang**.
- Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ($x > 100\%$) berarti **efektif**.

Tabel 3.3
Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
> 100%	Sangat Efektif
90% - 100%	Efektif
80% < 90%	Cukup Efektif
60% < 80%	Kurang Efektif
< 60%	Tidak Efektif

Sumber: Mahsun (2006) dalam Jurnal Anjuman Zuhri