BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoritis

1. Anggaran

Anggaran merupakan perangkat penting untuk memenuhi harapan dalam perusahaan. Anggaran adalah perkiraan pendapatan dan pengeluaran selama periode waktu tertentu di masa depan dan biasanya dikompilasi dan dievaluasi kembali secara berkala. Anggaran merupakan alat internal yang digunakan oleh manajemen dan seringkali tidak diperlukan untuk pelaporan oleh pihak eksternal. Anggaran perusahaan sangat penting untuk beroperasi pada efisiensi puncak. Selain mengalokasikan sumber daya, anggaran juga dapat membantu dalam menetapkan tujuan, mengukur hasil dan perencanaan. "Anggaran adalah pernyataan dari perkiraan kinerja yang akan dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran keuangan, sementara penganggaran adalah proses atau metode untuk menyiapkan anggaran" (Mardiasmo. 2009:60).

Terdapat interaksi sangat kuat antara *budget, planning* dan *control*, di mana *planning* bisa mengetahui ke depan langkah apa untuk mencapai harapan, sementara kontrol mengetahui peristiwa sebelumnya, melihat kegiatan yang telah dilakukan disamakan dengan *planning* yang telah dibuat.

2. Penentuan Penganggaran Berbasis Kinerja

Prinsip penganggaran berbasis kinerja dalam teori adalah anggaran yang menghubungkan anggaran negara (belanja negara) dengan hasil yang diinginkan (keluaran dan hasil) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan manfaatnya (Bambang Sancoko, dkk: 2008). Abdul Halim (2007) mendefinisikan berbasis anggaran kinerja sebagai metode penganggaran bagi manajemen untuk menghubungkan

dana apa pun yang dituangkan ke dalam kegiatan dengan hasil dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam mencapai hasil ini output. Keluaran dan hasil dinyatakan dalam target kinerja untuk setiap unit kerja. Penganggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan terkait erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi. Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Mengukur kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya peningkatan berkelanjutan akan mencapai kesuksesan di masa depan (Indra Bastian, 2006). Menurut UU No. 17 tahun 2003, gagasan penganggaran berbasis kinerja adalah pendekatan dalam menyiapkan anggaran berdasarkan kinerja atau kinerja yang ingin dicapai. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa pendekatan penganggaran berbasis kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terkandung dalam anggaran tradisional, terutama kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran layanan publik. menekankan konsep nilai untuk uang dan memantau kinerja keluaran.

3. Penyerapan Anggaran

Menurut Mardiasmo, (2009) Kinerja manajer publik akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran, berapa banyak yang telah dicapai. Penilaian kinerja dilakukan dengan menganalisis penyimpangan kinerja aktual dan menyimpang. Dalam teori ekonomi makro, belanja pemerintah adalah salah satu elemen untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Belanja pemerintah, terutama pengeluaran barang dan jasa, merupakan salah satu komponen utama yang membentuk Produk Domestik Bruto (PDB) atau Gross Domestic Product (GDP).

Semakin kuat kondisi keuangan suatu negara, semakin besar distribusi pemerintah dalam membentuk Produk Domestik Bruto, sehingga dapat memajukan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi dapat

diartikan juga sebagai proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Adanya pertumbuhan ekonomi merupakan tolak ukur keberhasilan pembangunan ekonomi dalam kehidupan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan pertumbuhan produksi barang dan jasa di suatu wilayah perekonomian dalam selang waktu tertentu. Pertumbuhan ekonomi dihitung dari peningkatan Produk Domestik Bruto untuk dua periode berurutan. Hal ini dapat menjadi indikator tingkat keberhasilan pembangunan ekonomi suatu negara. Penyerapan anggaran, memiliki pengaruh signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi terutama pengeluaran untuk barang dan jasa. Sehingga, setiap lembaga pemerintah harus mengendalikan belanja agar dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan yang telah diprogramkan demi keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan nasional. Namun, realisasi anggaran tidak harus mencapai 100%, tetapi penyerapan anggaran diharapkan dapat memenuhi setidaknya lebih dari 80% dari anggaran yang ditetapkan. Penyerapan anggaran yang tinggi atau rendah dalam unit kerja menjadi tolok ukur kinerja unit kerja.

4. Penyerapan Anggaran Belanja Pemerintah

Penyerapan Anggaran Belanja Pemerintah, secara umum terjadi peningkatan pada akhir tahun. Pada awal tahun sulit direalisasikan sebagaimana yang diharapkan publik, bahkan tidak sedikit institusi yang kurang memiliki daya serap anggaran pada awal hingga pertengahan tahun anggaran. Menurut Yustika (2012), ada beberapa aspek yang mengakibatkan lambatnya penyerapan anggaran pada awal tahun, yaitu:

a. Setiap kementerian dan lembaga pertama-tama melakukan tinjauan terhadap program dan kegiatan yang telah direncanakan apakah sudah sesuai dengan kondisi tahun berjalan dikarenakan lemahnya perencanaan

b. Tidak dipatuhinya jadwal dari semua program dan kegiatan yang telah direncanakan.
c. Kurangnya pemahaman masing-masing aparatur dengan mekanisme penggunaan anggaran dan model pertanggungjawabannya.
d. Ada program dan kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan pada awal tahun.

5. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (disingkat DIPA)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBNP adalah rencana keuangan tahunan perintah negara yang disetujui oleh Dewan perwakilan Rakyat yang masa berlakunya dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember tahun berkenaan. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang disusun oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Penggunan Anggaran.. DIPA berisi informasi satuan-satuan terukur yang berfungsi sebagai dasar pelaksanaan kegiatan bagi satker dan dasar pencairan dana/pengesahan bagi Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara Pagu dalam DIPA merupakan batas pengeluaran tertinggi yang tidak boleh dilampaui dan pelaksanaannya harus dapat dipertanggungjawabkan. DIPA merupakan kesatuan antara rincian rencana kerja dan pengguna anggaran yang disusun oleh Kementerian Negara/Lembaga dan disahkan oleh Bendahara Umun Negara terdiri atas:

a. Lembar Surat Pengesahan DIPA yang memuat
   - Dasar hukum penerbitan DIPA
   - Identitas dan pagu satker
   - Pernyataan syarat dan ketentuan
   - Kode pengamanan berupa *digital stamp*
b. Halaman I memuat informasi kinerja dan sumber dana yang terdiri dari:
   - Halaman 1A: mengenai informasi kinerja satker
   - Halaman 1B: mengenai sumber dana
c. Halaman II: memuat rincian pengeluaran

d. Halaman III: memuat rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan
e. Halaman IV: memuat catatan

6. Analisis Varians Anggaran

Penilaian kinerja anggaran pada umumnya menggunakan analisis selisih (varians) anggaran. Selisih anggaran dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu selisih menguntungkan (favourable) dan tidak menguntungkan (unfavorable). Fokus analisis terutama ditujukan terhadap selisih anggaran yang tidak menguntungkan. Sehingga aspek yang perlu menjadi perhatian adalah sebagai berikut:

a. Menentukan tingkat signifikansi selisih anggaran.
b. Menentukan tingkat varians (selisih) anggaran yang bisa ditoleransi, terutama untuk selisih yang tidak menguntungkan
c. Mencari penyebab terjadinya selisih anggaran
d. Menentukan tindakan untuk perbaikan kinerja dimasa depan.

Witjaksono (2013:155) varians atau selisih adalah perbedaan antara suatu rencana atau target dan suatu hasil. Varians memberikan indikasi atau suatu peringatan bahwa operasi tidak berjalan sebagaimana yang direncanakan.

Mahmudi (2007:123) mengemukakan bahwa Analisis Varians anggaran pendapatan dengan cara menghitung selisih anggaran antara realisasi pendapatan dengan yang dianggarkan. Informasi selisih anggaran tersebut sangat membantu pengguna laporan dalam memahami dan menganalisis kinerja pendapatan.

Analisis selisih anggaran mencakup analisis matematis dari dua perangkat data untuk menghasilkan pendalaman penyebab terjadinya suatu penyimpangan atau varians. Salah satu jumlah diperlukan sebagai dasar standar, atau titik pedoman. Analisis Varian memiliki aplikasi luas dalam pelaporan keuangan. Sering diterapkan dalam situasi berikut (Welsch, et al., 2000) dalam Prawatiningsih (2007):

a. Investigasi varians antara hasil aktual dari periode yang berlaku dan hasil aktual dari periode sebelumnya dianggap sebagai dasar
b. Selidiki varians antara hasil aktual dan biaya standar. Biaya standar digunakan sebagai standar.
c. Investigasi varians antara hasil aktual dan target yang direncanakan atau dianggarkan digunakan sebagai dasar.

B. Penelitian Sebelumnya

Hasil penelitian Prawatiningsih (2007) tentang evaluasi anggaran sebagai alat kontrol keuangan dalam BRSD Ciawi menyatakan bahwa penyimpangan yang terjadi antara anggaran dan realisasinya masih dalam batas pengendalian dapat diterima. Dalam proses penyusunan anggaran dapat menggunakan metode *Activity Based Budget* (ABB) yang menetapkan anggaran berdasarkan kegiatan yang akan dilakukan. Anggaran juga dapat dibuat dalam periode waktu yang lebih singkat, yaitu bulanan atau triwulanan.

Dalam realisasi anggaran dapat dilaporkan berdasarkan jumlah setiap realisasi bulanan sehingga memudahkan pengawasan setiap realisasi anggaran yang dilakukan. Budi Yanti (2013), meneliti pengaruh anggaran belanja dan realisasi pengeluaran pada evaluasi anggaran belanja di Taman Nasional Siberut. Penelitian ini berfokus pada evaluasi Anggaran Belanja Kantor Taman Nasional Siberut dalam 5 tahun terakhir (2008 - 2012). Hasil penelitian menyatakan bahwa pengaruh anggaran belanja dan realisasi anggaran bersamasama pada evaluasi anggaran di Kantor Taman Nasional Siberut adalah 91,87% dan sisanya 8,2% dijelaskan oleh variabel lain yang tidak termasuk dalam model penelitian.

Engelina (2017) melakukan penelitian tentang analisis anggaran belanja di satker di Kementerian Keuangan wilayah Sulawesi Utara. Ada perbedaan yang signifikan antara anggaran yang direncanakan dan yang direalisasikan. Perbedaannya dapat dilihat dari Rencana Penarikan Dana pada halaman III DIPA dengan realisasi laporan anggaran unit

pengeluaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penganggaran unit pembelanjaan telah dilengkapi dengan dasar hukum yang menjadi pedoman.

Studi lain dilakukan oleh Fitri (2018), Katili (2013), Wiagustini (2019), Murdani (2014), Nurul Fajar (2017), Ruhmaini (2018), Setyawan (2016). Dan Sinaga (2016) terkait dengan analisis varians dalam pengeluaran anggaran, keterlambatan penyerapan anggaran, dan analisis efisiensi dan efektivitas penyerapan anggaran. Selain di dalam negeri, penelitian terkait analisis varians dan anggaran juga dilakukan di luar negeri. Beberapa studi ini termasuk Arra (2006), Bradon (2016) Nairoby, Nikonova (2017) Columbia, Gacheru (2012) Nairoby, dan Xaviers (2012) Timor Leste.