

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1 Landasan Teori

1.1.1 Pengertian Prosedur

Secara harfiah prosedur adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara spesifik dan sama agar mendapat hasil yang sama juga.

Menurut Mulyadi (2015:5) Prosedur adalah suatu kegiatan klerikal, biasanya melibatkan beberapa orang dalam suatu *departement* atau lebih, yang dibuat untuk menjamin penanganan secara seragam transaksi perusahaan yang terjadi berulang-ulang.

Menurut Azhar Susanto (2008:264) Prosedur adalah rangkaian aktifitas atau kegiatan yang dilakukan secara berulang-ulang dengan cara yang sama.

Menurut Sri Dewi Anggadini (2011:98) Prosedur adalah urutan operasi klerikal (tulis menulis) yang melibatkan beberapa orang untuk menjamin penanganan yang seragam dari transaksi yang terjadi.

Sedangkan menurut Rasto (2015:49) Prosedur adalah urutan rencana operasi untuk menangani aktivitas bisnis yang berulang secara seragam dan konsisten.

Berdasarkan dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa prosedur adalah rangkaian Langkah yang dilakukan dalam menyelesaikan suatu kegiatan atau aktivitas. Sehingga dapat tercapainya tujuan yang diharapkan secara efektif dan efisien, serta dapat dengan mudah menyelesaikan suatu masalah secara terperinci menurut jangka waktu yang telah ditentukan.

1.1.2 Pengertian Anggaran

Anggaran mempunyai peranan penting dalam instansi, maka setiap individu yang terlibat langsung dalam kegiatan-kegiatan penganggaran terlebih dahulu harus memahami mengenai anggaran dan tujuan anggaran itu sendiri. Anggaran juga digunakan untuk mengarahkan suatu kegiatan dan juga sebagai alat perbandingan dalam mengukur hasil pelaksanaan kegiatan, sehingga proses pelaksanaan terkendali.

Menurut M. Nafarin (2012:19) Anggaran adalah rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang.

Menurut Sasongko dan Parulian (2015 : 2) Anggaran merupakan suatu rencana yang akan dijalankan oleh manajemen dalam suatu periode yang tertuang secara kuantitatif.

Sedangkan Halim dan Kusufi (2014 : 48) Anggaran adalah dokumen yang berisi estimasi kinerja, baik berupa penerimaan dan pengeluaran, yang disajikan dalam ukuran moneter yang akan dicapai pada periode waktu tertentu dan menyertakan data masa lalu sebagai bentuk pengendalian dan penilaian kinerja.

1.1.3 Pengertian Penerimaan Anggaran Pendapatan Pemerintahan

Menurut Halim (2012:10) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.

Menurut Badrudin (2012:97) Anggaran Pendapatan adalah suatu rencana kerja pemerintah daerah yang mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan dalam kurun waktu satu tahun yang dinyatakan dalam satuan uang dan disetujui oleh DPRD dalam peraturan perundangan yang disebut Peraturan Daerah.

Menurut Mardiasmo (2012:103) APBD adalah *instrument* kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Lanjutnya, anggaran daerah juga digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar evaluasi kinerja, alat bantu untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai *unit* kerja.

1.1.4 Prinsip-Prinsip Penganggaran

Anggaran merupakan satu *instrument* penting di dalam manajemen karena merupakan bagian dari fungsi manajemen. Di dunia bisnis maupun di organisasi sektor publik, termasuk pemerintah, anggaran merupakan bagian dari aktivitas penting yang dilakukan secara rutin. Menurut Dedi Nordiawan dkk (2007) dalam rangka penyusunan anggaran terdapat beberapa prinsip penganggaran yang perlu dicermati, yaitu:

1. Transparansi dan Akuntabilitas

Anggaran APBD harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

2. Disiplin Anggaran

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum/tidak tersedia anggarannya dalam APBD/APBD-Perubahan.

3. Keadilan Anggaran

Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan karena pendapatan daerah pada hakekatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat.

4. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan maksimal untuk kepentingan masyarakat.

5. Disusun Dengan Pendekatan Kinerja

APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

1.1.5 Karakteristik Sistem Anggaran Pemerintah Daerah

Menurut Yayasan Asia dari *Asian Development Bank* (2006) merencanakan dan mengelola keuangan daerah diperlukan pemahaman awal tentang Karakteristik Anggaran, yang terlibat dalam penyusunan anggaran pemerintahan kabupaten/kota adalah :

- a. Pihak Eksekutif (Bupati/Walikota, Sekretaris Daerah, Tim Anggaran, SKPD, Bappeda dan BPKD)

- 1) Bupati/Walikota

Bupati/Walikota adalah pengambil keputusan utama dalam menentukan kegiatan dan pelayanan publik yang akan disediakan oleh pemerintah daerah untuk suatu periode waktu tertentu. Dalam hal ini bupati/walikota harus segera menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) paling lambat 3 (tiga) bulan setelah terpilih. Dokumen ini nantinya akan menjadi rujukan dalam penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD). Setelah selesai penyusunan APBD untuk suatu tahun anggaran tertentu, bupati/walikota segera mengajukan Rancangan Perda tentang APBD disertai dokumen pendukungnya kepada DPRD.

- 2) Sekretaris Daerah (Sekda)

Dalam kaitannya dengan penyusunan anggaran daerah, Sekretaris daerah dalam suatu pemerintahan kabupaten/kota merupakan koordinator Tim Anggaran Eksekutif yang mempunyai tugas antara lain menyampaikan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) kepada DPRD. Kebijakan umum anggaran adalah dokumen yang akan dijadikan landasan utama dalam penyusunan RAPBD.

- 3) Tim Anggaran Eksekutif

Tim Anggaran Eksekutif yang diketuai oleh Sekretaris Daerah yang bertugas untuk menyusun Kebijakan Umum anggaran dan mengkompilasikan Rencana Kerja Anggaran setiap Satuan Kerja (RKA-SKPD) menjadi RAPBD.

4) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah unit kerja pemerintahan kabupaten/kota yang merupakan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dan mempunyai tugas untuk menyusun dan melaksanakan anggaran pada unit kerja yang bersangkutan. Jumlah SKPD untuk suatu pemerintahan kabupaten/kota dapat berbeda-beda antara satu dengan lainnya tergantung pada struktur organisasi pemerintahan di daerah masing-masing.

5) Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA)

BAPPEDA dari suatu pemerintahan kabupaten/kota merupakan unit perencanaan daerah yang mempunyai tugas antara lain untuk menyiapkan berbagai dokumen perencanaan yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan musyawarah perencanaan dan pembangunan di daerah, menyelenggarakan prioritas Musrenbang, dan mengkoordinasikan antara hasil Musrenbang dan usulan dari setiap satuan kerja sehingga tersusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

6) Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD)

BPKD adalah *unit* kerja pada suatu pemerintahan kabupaten/kota yang bertugas antara lain menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah (APBD) dan berfungsi sebagai bendahara umum daerah. BPKD bertanggung jawab untuk menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Istilah yang dipakai di suatu pemerintah kabupaten/kota tidak sama antara satu dengan lainnya. Ada unit organisasi dari suatu pemerintah kota yang menyebutnya dengan istilah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), ada juga yang memberi nama Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD).

b. Pihak Legislatif

Pihak Legislatif yang terlibat dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah antara lain adalah:

1) Panitia Anggaran Legislatif

Panitia Anggaran Legislatif adalah suatu Tim Khusus yang bertugas untuk memberikan saran dan masukan kepada kepala daerah (bupati/walikota) tentang penetapan, perubahan, dan perhitungan APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah sebelum ditetapkan dalam Rapat Paripurna.

2) Komisi-Komisi DPRD

Komisi-komisi di lingkungan DPRD adalah alat kelengkapan DPRD yang dibentuk untuk memperlancar tugas-tugas DPRD dalam bidang pemerintahan, perekonomian dan pembangunan, keuangan, investasi daerah, serta kesejahteraan rakyat. Dalam proses penetapan anggaran komisi-komisi merupakan kelompok kerja yang bersama-sama dengan semua SKPD terkait membahas RKA-SKPD.

c. Pihak Pengawas (Auditor)

Yang bertindak sebagai pihak pengawas dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah adalah:

1) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, BPK adalah satu-satunya pengawas keuangan eksternal yang melakukan audit terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintah daerah. Pemeriksaan yang dimaksud meliputi pemeriksaan atas laporan keuangan, pemeriksaan kinerja, serta pemeriksaan atas tujuan tertentu yang tidak termasuk dalam kedua pemeriksaan tersebut di atas.

2) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

BPKP adalah Lembaga Pemerintah *Non-Departement* (LPND) yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. BPKP merupakan auditor internal yang mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan internal terhadap pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang menggunakan dana APBN.

3) Badan Pengawas Daerah (BAWASDA)

Bawasda adalah pengawas internal suatu pemerintah kabupaten/kota yang bertugas meng-audit dan melaporkan kondisi keuangan dari setiap institusi/lembaga yang dibiayai oleh APBD. Bawasda mempunyai tugas pokok membantu bupati/walikota untuk melaksanakan kegiatan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah terkait. Bagi negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, karakteristik anggaran masih mengalami perubahan-perubahan sehingga diperlukan pula informasi terkini tentang perubahan yang telah dan sedang berlangsung mengenai proses penganggaran beserta ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya.