BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1# Prosedur

Prosedur merupakan langkah yang dilaksanakan untuk menyelesaikan 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.

2.1.1# Pengertian Prosedur

Pengertian Prosedur menurut **Mulyadi**, dalam bukunya **Sistem Akuntansi**, menyatakan bahwa:

> **"Prosedur adalah urutan klerikal, biasanya melibatkan beberapa orang dalam suatu departemen atau lebih, disusun untuk menjamin pananganan secara seragam terhadap perusahaan yang terjadi berulang-ulang".**
>
> **(2001:5)**

Sedangkan menurut **Azhar Susanto** dalam bukunya **Sistem Informasi Manajemen** menyatakan bahwa:

> **"Prosedur adalah Rangkaian aktivitas atau kegiatan yang dilakukan secara berulang-ulang dengan cara bersama-sama".**
>
> **(2007:264)**

Berdasarkan uraian diatas maka penulis mengambil kesimpulan bahwa:

1. Prosedur adalah suatu urutan dari langkah demi langkah pekerjaan yang berhubungan satu sama lain;

2. Prosedur dapat menetapkan urutan-urutan, tahap rangkaian pelaksanaan yang saling berkaitan diantara seluruh rangkaian kegiatan;
3. Prosedur merupakan urutan aktivitas yang melibatkan beberapa orang dalam satu departemen atau lebih yang dilakukan secara berulang-ulang dengan cara sama.

2.2# Pertanggungjawaban

2.2.1# Pengertian Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban adalah kegiatan seseorang untuk melakukan suatu pekerjaan yang telah diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya sesuai dengan kemampuannya. Dalam organisasi pertanggungnjawaban adalah kewajiban yang harus dilaksanakan karena tugas, fungsi, pengangkatan, atau pekerjaannya.

Pengertian Pertanggungjawaban menurut **Hansen-Mowen** yang diterjemahkan oleh **Dewi Fitriasari** dan **Deny Arnos Kwary** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Manajemen**, menyatakan bahwa:

> **"Akuntansi pertanggungjawaban adalah sistem yang mengukur berbagai hasil yang dicapai oleh setiap pusat pertanggungjawaban menurut informasi yang dibutuhkan oleh para manajer untuk mengoperasikan pusat-pusat pertanggungjawaban mereka."**
>
> **(2005:116)**

Sedangkan menurut **William K. Carter** dan **Milton F. Usry** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Biaya** yang diterjemahkan oleh **Krista,** menyatakan bahwa:

> **"Akuntansi tanggung jawab adalah suatu program yang mencakup semua manajemen operasi untuk mana divisi akuntansi, biaya, atau**

anggaran menyediakan bantuan teknis dalam bentuk laporan pengendalian periodik."

(2005:111)

Dari pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pertanggung jawaban adalah sistem yang mengukur perencanaan dengan anggaran dan kegiatan dengan berbagai hasil yang dicapai oleh setiap pusat pertanggungjawaban yang harus dipertanggungjawabkan dalam bentuk laporan pengendalian periodik.

2.2.2# Pusat Pertanggungjawaban

Pengertian dari pusat Pertanggungjawaban menurut **Supriyono** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Manajemen** yaitu:

"Pusat pertanggungjawaban adalah suatu unit organisasi yang dipimpin oleh seorang manajer yang bertanggung jawab atas unitnya."

(2001:14)

Sedangkan menurut **Mulyadi** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Manajemen**, menyatakan bahwa:

"Pusat pertanggungjawaban merupakan suatu unit organisasi yang dipimpin oleh seorang manajer yang bertanggung jawab."

(2001:422)

Dari kedua pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pusat pertanggungjawaban adalah suatu unit organisasi yang dikepalai oleh seorang

manajer yang bertanggung jawab terhadap semua hasil dari aktivitas yang dilakukan unit tersebut.

2.2.3# Jenis-jenis Pusat Pertanggungjawaban

Menurut **Mulyadi** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Manajemen Konsep, Manfaat, dan Rekayasa** berdasarkan karakteristik masukan dan keluarannya dan hubungan diantara keduanya, pusat pertanggungjawaban dibagi menjadi 4 (empat) macam :

> **" 1. Pusat Biaya**
> **2. Pusat Pendapatan**
> **3. Pusat Laba**
> **4. Pusat Investasi. "**
>
> **(2001;425)**

Adapun uraian dari pusat pertanggungjawaban diatas adalah sebagai berikut:

1. Pusat Biaya adalah pusat pertanggungjawaban yang manajernya diukur prestasi atas dasar biayanya (nilai masukan pusat pertanggungjawaban tersebut);
2. Pusat Pendapatan adalah pusat pertanggungjawaban yang manajernya diberi wewenang untuk mengendalikan pendapatan pusat pertanggungjawaban tersebut;
3. Pusat Laba adalah pusat pertanggungjawaban yang manajernya diberi wewenang untuk mengendalikan pendapatan dan biaya pusat pertanggungjawaban tersebut;
4. Pusat Investasi adalah pusat pertanggungjawaban yang manajernya bertanggung jawab atas investasi, pendapatan dan biaya serta manajernya

diukur prestasinya dengan menghubungkan selisih pendapatan dan biaya yang diperoleh pusat pertanggungjawaban tersebut dengan investasi yang bersangkutan.

2.3# Anggaran

Anggaran merupakan pernyataan mengenai perkiraan kinerja yang hendak dicapai selama waktu periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politk yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta yang relatif kecil nuansa politisnya. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang politik.

2.3.1# Pengertian Anggaran

Pengertian anggaran pemerintah dan anggaran organisasi sebenarnya tidak jauh beda, baik dalam proses penyusunannya maupun dalam tujuan yang dibuatnya. Anggaran pemerintah maupun anggaran organisasi perusahaan keduanya mempunyai tujuan yang sama, yaitu merencanakan dan mengatur berapa rupiah yang dikeluarkan dalam satu periode satu tahun anggaran. Hanya

dalam pos-pos anggaran ada perbedaan diantara keduanya, yang sama ialah sama-sama merinci dari mana diperoleh penerimaan dan untuk apa pengeluaran dilakukan.

Ada beberapa pengertian anggaran, diantaranya adalah pengertian Anggaran Negara menurut **John F. Due** yang dikutip oleh **Ihyaul Ulum MD** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik,** menyatakan bahwa:

> **"Anggaran Negara adalah suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi di masa lalu."**
>
> **(2004:109)**

Pengertian Anggaran Sektor Publik menurut **Mardiasmo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik**, menyatakan bahwa:

> **"Anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas."**
>
> **(2004:62)**

Sedangkan **M. Nafarin** dalam bukunya yang berjudul **Penganggaran Perusahaan,** menyatakan bahwa:

> **"Penganggaran Perusahaan (*business budgeting*) adalah proses penyusunan anggaran yang dibuat untuk mencapai tujuan perusahaan dalam memperoleh laba."**
>
> **(2004:12)**

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa :

a. Melalui anggaran tidak hanya dapat diketahui besarnya rencana penerimaan dan pengeluaran untuk suatu periode dimasa depan, akan tetapi dapat pula diketahui penrimaan dan pengeluaran yang terjadi dimasa lalu;
b. Anggaran adalah gambaran dari kebijaksanaan pemerintah yang dinyatakan dalam ukuran uang yang meliputi baik kebijaksanaan pemerintah untuk suatu periode dimasa depan maupun kebijaksanaan pemerintah untuk menutup pengeluaran;
c. Melalui anggaran dapat diketahui tercapai atau tidaknya kebijaksanaan yang hendak dicapai dimasa yang akan datang.

2.3.2# Fungsi Anggaran

Fungsi Anggaran menurut **M. Nafarin** dalam bukunya yang berjudul **Penganggaran Perusahaan**, menyatakan bahwa:

> **"Fungsi Anggaran:**
> **1. Fungsi Perencanaan;**
> **2. Fungsi Pelaksanaan;**
> **3. Fungsi Pengawasan."**
>
> **(2004:20)**

Fungsi anggaran diatas dapat diuraikan sebagai berikut:

1.# Fungsi Perencanaan

Anggaran merupakan alat perencanaan tertulis yang menuntut pemikiran teliti, karena anggaran memberikan gambaran yang lebih nyata/jelas dalam unit uang.

2.# Fungsi Pelaksanaan

Anggaran merupakan pedoman dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pekerjaan dapat dilaksanakan secara selaras dalam mencapai tujuan (laba). Jadi anggaran penting untuk menyelaraskan (koordinasi) setiap bagian kegiatan, seperti bagian pemasaran, bagian umum, bagian produksi dan bagian keuangan.

3.# Fungsi Pengawasan

Anggaran merupakan alat pengendalian/pengawasan (*controling*). Pengawasan berarti melakukan evaluasi (menilai) atas pelaksanaan pekerjaan, dengan cara:

1. Membandingkan realisasi dengan rencana (anggaran); dan
2. Melakukan tindakan perbaikan apabila dipandang perlu (jika ada penyimpangan yang merugikan).

Sedangkan menurut **Mardiasmo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik**, Anggaran Sektor Publik mempunyai beberapa fungsi yaitu:

"1. Anggaran sebagai alat perencanaan;
2. Anggaran sebagai alat pengendalian;
3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal;
4. Anggaran sebagai alat politik;
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi;
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja;
7. Anggaran sebagai alat motivasi;
8. Anggaran sebagai alat menciptakan ruang publik;."

(2004:63)

Fungsi anggaran sektor publik diatas diuraikan sebagai berikut:

1.# **Anggaran sebagai alat perencanaan (*planning tool*)**

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa baiya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

2.# **Anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*)**

Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

3.# **Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*)**

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

4.# **Anggaran sebagai alat politik (*political tool*)**

Anggaran sebagai alat politik digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut.

5.# **Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*)**

Setiap unit kerja pemerintah terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintah. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi.

6.# Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurenment tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

7.# Anggaran sebagai alat motivasi (*motivation tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan staffnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

8.# Anggaran sebagai alat menciptakan ruang publik (*public sphere*)

Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik.

2.3.3# Tujuan Anggaran

Penyusunan dan pelaksanaan anggaran tahunan merupakan rangkaian proses anggaran. Menurut **M. Nafarin** dalam bukunya yang berjudul **Penganggaran Perusahaan**, menyatakan bahwa:

> **"Ada beberapa tujuan disusunnya anggaran, antara lain:**
> 1. **Digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dan investasi dana;**
> 2. **Memberikan batasan atas jumlah dana yang dicari dan digunakan;**
> 3. **Merinci jenis sumber dana yang dicari maupun jenis investasi dana, sehingga dapat memudahkan pengawasan;**

4. **Merasionalkan sumber dan investasi dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal;**
5. **Menyempurnakan rencana yang telah disusun, karena dengan anggaran lebih jelas nyata dan terlihat;**
6. **Menampung dan menganalisis serta memutuskan setiap usaha yang berkaitan dengan keuangan."**

(2004:15)

Sedangkan menurut **Mardiasmo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik,** penyusunan anggaran mempunyai empat tujuan yaitu:

"1. Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antarbagian dalam lingkungan pemerintah;
2.# Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemrioritasan;
3.#Memungkinkan pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja;
4.#Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas."

(2004:68)

Berdasarkan kedua pengertian diatas maka penulis mengambil kesimpulan bahwa tujuan dari penyusunan anggaran adalah sebagai pedoman agar terciptanya semua tujuan yang telah direncanakan dan sebagai batasan tentang sumber pendapatan atau prioritas belanja sehingga dapat memudahkan dalam pengawasan dan pertanggungjawabannya.

2.4# Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Seperti halnya pada Pemerintah Pusat, pengurusan keuangan pada Pemerintah Daerah juga diatur dengan membaginya menjadi pengurusan umum dan pengurusan khusus.

Dengan demikian pada Pemerintah Daerah terdapat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan kekayaan daerah yang dipisahkan dalam pengurusan khusus.

2.4.1# Pendapatan Daerah

Pendapatan merupakan suatu penerimaan yang dibutuhkan dalam meningkatkan pembangunan disegala bidang. Pendapatan daerah merupakan penerimaan yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam menunjang pembangunan daerah guna membiayai proyek-proyek dan kegiatan daerah.

Dengan adanya pendapatan yang umumnya diterima dari masyarakat maka akan mampu melaksanakan pembangunan sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat ke arah yang lebih baik, sehingga dapat menciptakan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Dengan demikian jelaslah bahwa pendapatan memegang peranan penting dalam pembangunan.

2.4.1.1#Pengertian Pendapatan Daerah

Pengertian Pendapatan Daerah menurut **Abdul Halim** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah**, menyatakan bahwa:

> **“Pendapatan adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber periode tahun anggaran bersangkutan.”**
>
> **(2002:64)**

Sedangkan menurut **Indra Bastian** dalam bukunya yang berjudul **Sistem Akuntansi Sektor Publik**, menyatakan bahwa:

> **"Pendapatan adalah arus masuk bruto manfaat ekonomi yang timbul dari aktivitas atau kegiatan operasi entitas pemerintah selama satu periode yang mengakibatkan kenaikan ekuitas, dan bukan berasal dari pinjaman yang harus dikembalikan."**
>
> **(2003:83)**

Dari kedua pengertian diatas penulis mengambil kesimpulan bahwa pendapatan daerah merupakan semua penerimaan yang menjadi hak Pemerintah Daerah yang mengakibatkan peningkatan aktiva atau penurunan utang yang berasal dari berbagai sumber atau kegiatan yang telah direncanakan dalam suatu periode tahun anggaran.

2.4.1.2#Klasifikasi Pendapatan Daerah

Pendapatan yang diperoleh oleh Pemerintah Daerah dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok, hal ini dikemukakan oleh **Abdul Halim** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah** yaitu:

> **"Secara umum pendapatan daerah dikelompokan menjadi tiga kelompok yaitu:**
> 1. **Pendapatan Asli Daerah (PAD);**
> 2. **Dana Perimbangan;**
> 3. **Lain-lain pendapatan daerah yang Sah."**
>
> **(2002:64)**

Klasifikasi pendapatan diatas dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut **Indra Bastian** dalam bukunya yang berjudul **Sistem Akuntansi Sektor Publik**, menyatakan bahwa:

“Pendapatan Asli Daerah adalah semua pendapatan yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah.”

(2003:83)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi daerah. Menurut **Abdul Halim** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah**, menyatakan bahwa pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan yaitu:

“1. Pajak Daerah;
2. Retribusi Daerah;
3. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang dipisahkan;
4. Lain-lain PAD yang Sah.

(2002:67)

Penjelasan diatas dapat diuraikan sebagai berikkut:

1. Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak yang dibedakan menurut asalnya yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Jenis pendapatan pajak untuk provinsi meliputi objek pendapatan berikut:

a. Pajak kendaraan bermotor;
b. Bea balik nama kendaraan bermotor;
c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor;
d. Pajak kendaraan diatas air;
e. Pajak air dibawah tanah; dan
f. Pajak air permukaan.

Sedangkan jenis pajak daerah untuk kabupaten/kota tersusun dari:

a. Pajak Hotel;

b. Pajak Hiburan;

c. Pajak Restoran;

d. Pajak Reklame;

e. Pajak Penerangan Jalan;

f. Pajak Pengambilan Bahan Galian; dan

g. Pajak Parkir.

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah, pendapatan retribusi daerah juga berbeda untuk provinsi dan kabupaten/kota. Untuk provinsi, jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:

a. Retribusi pelayanan kesehatan;

b. Retribusi pemakaian kekayaan daerah;

c. Retribusi pasar grosir dan atau pertokoan;

d. Retribusi penjualan produksi usaha daerah;

e. Retribusi izin trayek kendaraan penumpang;

f. Retribusi air;

g. Retribusi jembatan timbang;

h. Retribusi kelebihan muatan; dan

i. Retribusi perizinan pelayanan dan pengendalian.

3. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang dipisahkan

Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini meliputi objek:

a. Bagian laba perusahaan milik daerah;
b. Bagian laba lembaga keuangan bank;
c. Bagian laba lembaga keuangan non bank; dan
d. Bagian laba atas penyertaan modal/investasi.

4. Lain-lain PAD yang Sah

Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:

a. Hasil penjualan asset daerah yang tidak dipisahkan;
b. Penerimaan jasa giro;
c. Penerimaan bunga deposito;
d. Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan; dan
e. Penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah.

2. Dana Perimbangan

Menurut **Indra Bastian** dalam bukunya yang berjudul **Sistem Akuntansi Sektor Publik**, menyatakan bahwa:

> **“Dana Perimbangan adalah semua pendapatan yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja Negara yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.”**
>
> **(2003:83)**

Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Kelompok pendapatan dana perimbangan digolongkan menjadi tiga jenis pendapatan (untuk Provinsi) dan menjadi empat jenis pendapatan (untuk kabupaten/kota), yakni:

1. Bagi hasil pajak/bukan pajak, yang meliputi:
    a. Bagi hasil pajak
    b. Bagi hasil bukan pajak/sumber daya alam
2. Dana Alokasi Umum
3. Dana Alokasi Khusus, yang meliputi:
    a. Dana Alokasi Khusus Reboisasi
    b. Dana Alokasi Umum Nonreboisasi
4. Bagi hasil pajak dan bantuan keuangan dari provinsi (untuk kabupaten/kota)

3.# Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Menurut **Indra Bastian** dalam bukunya yang berjudul **Sistem Akuntansi Sektor Publik**, menyatakan bahwa:

> **“Lain-lain Pendapatan yang Sah adalah pendapatan yang bukan berasal dari pendapatan asli daerah maupun dana perimbangan.”**
>
> **(2003:83)**

Sebelum adanya Kepmendagri No. 29 tahun 2002, pendapatan ini diklasifikasikan dalam dana perimbangan. Dengan adanya kepmendagri tersebut, pendapatan ini digolongkan tersendiri. Kelompok pendapatan ini meliputi jenis pendapatan berikut:

a. Bantuan dana kontinjensi/penyeimbang dari pemerintah; dan
b. Dana darurat.

2.4.2# Belanja Daerah

Belanja merupakan beban atau biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan baik yang bersifat rutin, pembangunan maupun proyek.

2.4.2.1#Pengertian Belanja Daerah

Menurut **Indra Bastian** dalam bukunya yang berjudul **Sistem Akuntansi Sektor Publik**, menyatakan bahwa:

> **"Belanja adalah jenis biaya yang timbulnya berdampak langsung kepada berkurangnya saldo kas maupun entitas yang berada di bank."**
>
> **(2003:53)**

Sedangkan **Abdul Halim** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah**, menyatakan bahwa:

> **"Belanja adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran."**
>
> **(2002:68)**

Dari pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa belanja daerah merupakan semua pengeluaran kas daerah untuk membiayai berbagai kegiatan yang telah direncanakan dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban anggaran.

2.4.2.2# Klasifikasi Belanja Daerah

Seperti pendapatan, belanja juga diklasifikasikan menurut objek belanja dan setiap objek belanja dirinci menurut rincian rincian objek belanja. Menurut **Abdul Halim** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah,** menyatakan bahwa:

> **"Secara umum belanja dikelompokan menjadi lima kelompok, yaitu:**
> **1.# Belanja Administrasi umum;**
> **2.# Belanja Operasi dan Pemeliharaan;**
> **3.# Belanja Modal;**
> **4.# Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan; dan**
> **5.# Belanja Tidak Tersangka."**
>
> **(2002:70)**

Klasifikasi belanja diatas dapat ddiuraikan sebagai berikut:

1.# Belanja Administrasi umum

Belanja Administrasi Umum adalah semua pengeluaran pemerintah daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik dan bersifat periodik. Kelompok belanja administrasi umum terdiri atas empat jenis belanja, yaitu:

1) Belanja Pegawai/Personalia;
2) Belanja Barang dan Jasa;
3) Belanja Perjalanan Dinas;
4) Belanja Pemeliharaan.

Jenis belanja administrasi umum diatas dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Belanja Pegawai/Personalia

Jenis Belanja Pegawai/Personalia merupakan belanja pemerintah daerah untuk orang/personal yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau dengan kata lain merupakan biaya tetap pegawai. Jenis Belanja Pegawai/Personalia untuk bagian Belanja Aparatur Daerah meliputi objek belanja:

a. Gaji dan Tunjangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
b. Gaji dan Tunjangan Pegawai;
c. Biaya Perawatan dan Pengobatan; dan
d. Biaya Pengembangan Sumber Daya Manusia.

Selanjutnya Jenis Belanja Pegawai/Personalia untuk bagian Belanja Pelayanan Publik meliputi objek belanja:

a. Belanja Tetap dan Tunjangan Pimpinan dan Anggota DPRD;
b. Gaji dan Tunjangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
c. Gaji dan Tunjangan Pegawai Daerah;
d. Biaya Perawatan dan Pengobatan; dan
e. Biaya Pengembangan Sumber Daya Manusia.

2) Belanja Barang dan Jasa

Jenis Belanja Barang dan Jasa merupakan belanja pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa. Jenis Belanja Barang dan Jasa untuk bagian Belanja Aparatur Daerah terdiri atas objek belanja berikut:

a. Biaya Bahan Pakai Habis Kantor;
b. Biaya Jasa Kantor;

c. Biaya Cetak dan Penggandaan Keperluan Kantor;

d. Biata Sewa Kantor;

e. Biaya Makanan dan Minuman Kantor;

f. Biaya Pakaian Dinas;

g. Biaya Bunga Utang;

h. Biaya Depresiasi Gedung (Operasional);

i. Biaya Depresiasi Alat Angkutan (Opersional);

j. Biaya Depresiasi Alat Kantor dan Rumah Tangga; dan

k. Biaya Depresiasi Alat Studio dan Alat Komunikasi (Operasional).

Selanjutnya Jenis Belanja ini untuk bagian Belanja Pelayanan Publik terdiri atas objek belanja berikut:

a. Biaya Bahan Pakai Habis Kantor;

b. Biaya Jasa Kantor;

c. Biaya Cetak dan Penggandaan Keperluan Kantor;

d. Biata Sewa Kantor;

e. Biaya Makanan dan Minuman Kantor;

f. Biaya Pakaian Dinas;

g. Biaya Bunga Utang;

h. Biaya Depresiasi Gedung (Operasional);

i. Biaya Depresiasi Alat-alat Besar (Opersional);

j. Biaya Depresiasi Alat Angkutan (Operasional);

k. Biaya Depresiasi Alat Bengkel dan Alat Ukur (Operasional);

l. Biaya Depresiasi Alat Pertanian (Operasional);

m. Biaya Depresiasi Alat Kantor dan Rumah Tangga;

n. Biaya Depresiasi Alat Studio dan Alat Komunikasi (Operasional);

o. Biaya Depresiasi Alat-alat Kedokteran (Operasional); dan

p. Biaya Depresiasi Alat-alat Laboratorium.

3) Belanja Perjalanan Dinas

Belanja Perjalanan Dinas merupakan jenis Belanja Pemerintah Daerah untuk biaya perjalanan pegawai dan dewan. Objek belanja dari jenis belanja ini untuk bagian Belanja Aparatur Daerah meliputi Biaya Perjalanan Dinas, sedangkan untuk bagian Belanja Pelayanan Publik meliputi Biaya Perjalanan Dinas , Biaya Perjalanan Pindah, dan Biaya Pemulangan Pegawai yang gugur dan dipensiunkan.

4) Belanja Pemeliharaan

Belanja Pemeliharaan merupakan Belanja Pemerintah Daerah untuk pemeliharaan barang daerah. Objek belanja dari belanja ini untuk bagian Belanja Aparatur Daerah terdiri atas:

a. Biaya Pemeliharaan Bangunan Gedung;

b. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Angkutan;

c. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Kantor dan Rumah Tangga;

d. Biaya Pemeliharaan Alat-alat studio dan Alat Komunikasi;

e. Biaya Pemeliharaan Buku Perpustakaan; dan

f. Biaya Pemeliharaan Alat-alat persenjataan.

Selanjutnya objek belanja dari belanja ini untuk bagian Belanja Pelayanan Publik terdiri atas:

a. Biaya Pemeliharaan Jalan dan Jembatan;
b. Biaya Pemeliharaan Bangunan Air (irigasi);
c. Biaya Pemeliharaan Instalasi;
d. Biaya Pemeliharaan Jaringan;
e. Biaya Pemeliharaan Bangunan Gedung;
f. Biaya Pemeliharaan Monumen;
g. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Besar;
h. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Angkutan;
i. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Bengkel;
j. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Pertanian;
k. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Kantor dan Rumah Tangga;
l. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Studio dan Alat Komunikasi;
m. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Kedokteran;
n. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Laboratorium;
o. Biaya Pemeliharaan Buku Perpustakaan;
p. Biaya Pemeliharaan Barang Bercorak Kesenian dan Kebudayaan;
q. Biaya Pemeliharaan Hewan dan Ternak serta Tanaman; dan
r. Biaya Pemeliharaan Alat-alat Persenjataan.

2.# Belanja Operasi dan Pemeliharaan

Kelompok belanja ini merupakan belanja pemerintah daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja ini meliputi jenis belanja:

1) Belanja Pegawai/Personalia;

2) Belanja Barang dan Jasa;

3) Belanja Perjalanan Dinas; dan

4) Belanja Pemeliharaan.

Jenis belanja diatas dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Belanja Pegawai/Personalia

Jenis Belanja Pegawai/Personalia untuk bagian Belanja Aparatur Daerah maupun Pelayanan Publik meliputi objek belanja berikut:

a. Honorarium/Upah;

b. Uang Lembur; dan

c. Insentif.

2) Belanja Barang dan Jasa

Jenis Belanja Barang dan Jasa baik untuk bagian Belanja Aparatur Daerah maupun Pelayanan Publik meliputi objek belanja:

a. Biaya Bahan/Material;

b. Biaya Jasa Pihak Ketiga;

c. Biaya Cetak dan Pengadaan;

d. Biaya Sewa;

e. Biaya Makanan dan Minuman;

f. Biaya Bunga Utang; dan

g. Biaya Pakaian Kerja.

3) Belanja Perjalanan Dinas

Belanja Perjalanan Dinas merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk biaya perjalanan pegawai yang brhubungan langsung dengan pelayanan

publik. Biaya ini meliputi biaya perjalanan dinas dalam daerah dan biaya perjalanan dinas luar daerah.

4) Belanja Pemeliharaan.

Belanja merupakan pengeluaran pemeritah daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang mempunyai hubungan langsung dengan pelayanan publik.

3.# Belanja Modal

Belanja merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok Belanja Administrasi Umum. Kelompok belanja ini mencakup jenis belanja berikut, baik untuk bagian Belanja Aparatur Daerah maupun Pelayanan Publik:

a. Belanja Modal Tanah;
b. Belanja Modal Jalan dan Jembatan;
c. Belanja Modal Bangunan Air (Irigasi);
d. Belanja Modal Instalasi;
e. Belanja Modal Jaringan;
f. Belanja Modal Bangunan Gedung;
g. Belanja Modal Monumen;
h. Belanja Modal Alat-alat Besar;
i. Belanja Modal Alat-alat Angkutan;
j. Belanja Modal Alat-alat Bengkel;
k. Belanja Modal Pertanian;

l. Belanja Modal Alat-alat Kantor dan Rumah Tangga;

m. Belanja Modal Alat-alat Studio dan Alat-alat Komunikasi;

n. Belanja Modal Alat-alat Kedokteran;

o. Belanja Modal Alat-alat Laboratorium;

p. Belanja Modal Buku/Perpustakaan;

q. Belanja Modal Barang Bercorak Kesenian, Kebudayaan;

r. Belanja Modal Hewan, Ternak, serta Tanaman; dan

s. Belanja Modal Alat-alat Persenjataan/Keamanan.

4.# Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan

Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan berbentuk kegiatan pengalihan uang dan atau barang dari Pemerintah Daerah. Kelompok belanja ini terdiri atas jenis belanja berikut (hanya untuk bagian belanja pelayanan publik):

a. Belanja Bagi Hasil Pajak kepada Pemerintah Kabupaten/Kota (bagi provinsi);

b. Belanja Bagi Hasil Retribusi kepada Pemerintah Desa (bagi kabupaten/kota);

c. Belanja Bantuan Keuangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota (bagi provinsi);

d. Belanja Bantuan Keuangan kepada Pemerintah Desa/Kelurahan (bagi kabupaten/kota);

e. Belanja Bantuan Keuangan kepada Organisasi Masyarakat; dan

f. Belanja Bantuan Keuangan kepada Organisasi Profesi.

5.# Belanja Tidak Tersangka

Kelompok Belanja Tidak Tersangka adalah belanja Pemerintah Daerah untuk Pelayanan Publik dalam rangka mengatasi bencana alam dan atau bencana sosial. Kelompok belanja ini terdiri atas Jenis Belanja Tidak Tersangka.

2.4.3 APBD

Seperti halnya pada pemerintah pusat, pengurusan keuangan pada Pemda juga diatur dengan membaginya menjadi pengurusan umum dan pengurusan khusus.

Dengan demikian Pemerintah Daerah memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam pengurusan umum, dan kekayaan daerah yang dipisahkan pada pengurusan khusus.

2.4.3.1 Pengertian APBD

Pengertian APBD menurut **Mamesah** yang dikutip oleh **Abdul Halim** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Keuangan Daerah**, menyatakan bahwa:

> **"APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, dimana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setingi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek dalam satu tahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud."**
>
> **(2002:15)**

Sedangkan pengertian APBD menurut **Deddi Nordiawan** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik**, menyatakan bahwa:

> **"APBD merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah."**
>
> **(2006:16)**

Uraian diatas menunjukan bahwa suatu Anggaran Daerah termasuk APBD, memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci;
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan;

3.Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka;

4.Periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Dari pengertian APBD diatas penulis dapat menyimpulkan pemahaman dari pengertian APBD yaitu suatu rencana kegiatan Pemerintah Daerah dalam bentuk angka yang meliputi semua sumber pendapatan yang setingi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan daerah dan dilain pihak merupakan kredit-kredit guna melakukan belanja dalam suatu tahun anggaran tertentu. Dengan kata lain APBD menggambarkan keseluruhan kebijaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan merupakan suatu saran untuk mewujudkan pembangunan daerah yang adil dan merata.

2.4.3.2#Karakteristik APBD

Karakteristik APBD pada era reformasi menurut **Abdul Halim** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Keuangan Daerah** adalah sebagai berikut:

> **"a. APBD disusun oleh DPRD bersama-sama Kepala Daerah (pasal 30 UU No.5/1975);**
> **b. Pendekatan yang dipakai dalam penyusunan anggaran adalah pendekatan *line item* atau pendekatan tradisional. Dalam pendekatan ini anggaran disusun berdasarkan jenis penerimaan dan jenis pengeluaran. Oleh karena itu, setiap baris dalam APBD menunjukan tiap jenis penerimaan dan pengeluaran;**
> **c. Siklus APBD terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemeriksaan, dan penyusunan dan penetapan perhitungan APBD;**
> **d. Dalam tahap pengawasan dan pemeriksaan dan tahap penyusunan dan penetapan perhitungan APBD, pengadilan dan pemeriksaan/audit terhadap APBD bersifat keuangan;**
> **e. Pengawasan terhadap pengeluaran daerah dilakukan berdasarkan ketaatan terhadap tiga unsur utama, yaitu unsur ketaatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, unsur kehematan dan efisiensi, dan hasil program (untuk proyek-proyek daerah);**
> **f. Sistem akuntansi keuangan daerah menggunakan stelsel cameral (tata buku anggaran). Menurut Stelsel ini, penyusunan anggaran dan pembukuan saling berhubungan dan saling mempengaruhi."**
>
> **(2002:18)**

2.4.3.3 Perubahan APBD

Menurut **Muindro Renyowijoyo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik Organisasi Non Laba,** menyatakan bahwa perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi hal-hal sebagai berikut:

> **"a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;**
> **b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; dan**
> **c. Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan."**
>
> **(2008:227)**

2.4.4 Prosedur Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah ditetapkan secara umum.

Menurut **Muindro Renyowijoyo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik Organisasi Non Laba**, menyatakan bahwa:

> **"Dalam Undang-undang keuangan Negara ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaa APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidak-tidaknya terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas(LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.**
> **Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*).sedangkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*)."**
>
> **(2008:65)**

Sedangkan Prosedur Pertanggungjawaban APBD menurut **Ihyaul Ulum MD** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik Sebuah Pengantar**, menyatakan bahwa:

> **"Berdasarkan SPP yang diajukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)/Unit Organisasi Pengguna Anggaran, Unit Perbendaharaan menerbitkan SPM 3 (tiga) rangkap. Satu rangkap dikirim ke Unit Pembukuan sebagai dasar pembukuan. Unit pembukuan membukukan SPM setiap bulan dengan menggunakan data dari *database* hasil perekaman SPM oleh Unit Perbendaharaan**

dan menghasilkan Laporan Perhitungan Anggaran. Laporan Perhitungan Anggaran akan dikirim ke Unit Perhitungan.
Unit Perhitungan Anggaran memverifikasi kebenaran laporan yang diterima dari Unit Pembukuan. Sesudah laporan diverifikasi, laporan tersebut akan disetujui oleh Kepala Unit Keuangan kemudian dikirim ke Setda. Setda akan meneliti dan menyetujui laporan perhitungan dan memarafnya. Laporan perhitungan selanjutnya akan dikirim ke Kepala Daerah.
Kepala Daerah akan menandatangani Laporan Perhitungan dan mengirimkannya ke Menteri keuangan u.b. Direktirat Jenderal Anggaran (DJA) sebagai pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran.

(2004:266)

Berdasarkan kedua uraian diatas maka penulis menyimpulkan bahwa Prosedur Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD merupakan urutan kegiatan yang diatur oleh Peraturan Daerah tentang APBD, dimana Kepala SKPD selaku pengguna anggaran harus mempertanggungjawabkan atas semua pelaksanaan APBD kepada Kepala Daerah kemudian diteruskan kepada Menteri Keuangan, guna menghindari penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam Peratutan Daerah tentang APBD dalam pelaksanaanya.