BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Prosedur

2.1.1.1 Pengertian Prosedur

Prosedur adalah rangkaian aktivitas, tugas-tugas, langkah-langkah, keputusan-keputusan, perhitungan-perhitungan dan proses-proses, yang dijalankan melalui serangkaian pekerjaan yang menghasilkan suatu tujuan yang diinginkan, suatu produk atau sebuah akibat. Sebuah prosedur biasanya mengakibatkan sebuah perubahan. Menurut **Dr.Azhar Susanto,Mbus,Ak,SIA** dalam bukunya berjudul **"Konsep Pengembangan Berbasis Komputer" (2007:264)** mengartikan prosedur sebagai berikut:

> **"Prosedur adalah rangkaian aktivitas atau kegiatan yang dilakukan secara berulang-ulang dengan cara yang sama."**

Sedangkan menurut **Mulyadi** dalam buku **"Sistem Akuntansi" (2001:5)** mengartikan prosedur sebagai berikut:

> **"Prosedur adalah suatu urutan klerikal, biasanya melibatkan beberapa orang dalam satu departemen atau lebih yang dibuat untuk menjamin penanganan secara seragam transaksi perusahaan yang terjadi berulang-ulang."**

Maka dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa prosedur adalah susunan kegiatan yang teratur dan berulang-ulang yang melibatkan lebih dari satu orang untuk menjamin penangan transaski perusahaan .

2.1.1.2 Karakteristik Prosedur

Karakteristik prosedur yang dikemukakn oleh **Mulyadi** dalam bukunya **"Sistem Akuntansi" (2001:6)** menyatakan bahwa terdapat beberapa karakteristik prosedur, diantaranya sebagai berikut:

1. **Prosedur menunjang tercapainya tujuan organisasi.**
2. **Prosedur mampu menciptakan adanya pengawasan yang baik dan menggunakan biaya yang seminimal mungkin.**
3. **Prosedur menunjukan urutan-urutan yang logis dan sederhana.**
4. **Prosedur menunjukkan adanya penetapan keputusan dan tanggung jawab.**
5. **Prosedur menunjukkan tidak adanya keterlambatan dan hambatan.**

Karakteristik prosedur yang dikemukakan diatas dijelaskan lebih rinci sebagai berikut:

1. Prosedur Menunjang Tercapainya Tujuan Organisasi

   Dengan adanya prosedur, suatu organisasi dapat mencapai tujuannya karena melibatkan beberapa orang dalam melakukan kegiatan operasional organisasinya dan menggunakan suatu penanganan segala kegiatan yang dilakukan oleh organisasi.

2. Prosedur Mampu Menciptakan Adanya Pengawasan yang Baik dan Menggunakan Biaya yang Seminimal Mungkin

   Pengawasan atas kegiatan organisasi dapat berjalan dengan baik karena kegiatan tersebut berjalan sesuai dengan prosedur yang sudah ditetapkan.Selain itu, biaya yang digunakan untuk melakukan kegiatan tersebut dapat diatur seminimal mungkin karena kegiatan yang dilakukan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

3. Prosedur Menunjukkan Urutan-urutan yang Logis dan Sederhana

   Dalam suatu prosedur yang dilaksanakan oleh suatu organisai dalam menjalankan segala kegiatannya, biasanya prosedur tersebut menunjukan rangkaian kegiatan yang harus dilaksanakan dan rangkaian tindakan tersebut dilakukan seragam.

4. Prosedur Menunjukkan Adanya Penetapan Keputusan dan Tanggung Jawab

   Penetapan keputusan yang dibuat oleh pimpinan organisasi merupakan keputusan yang harus dilaksanakan oleh para bawahannya untuk menjalankan prosedur kegiatan yang sudah ada. Selain itu, keputusan atas orang-orang yang terlibat dalam menjalankan prosedur tersebut, memberikan suatu tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh para pelaksana tersebut sesuai dengan tugasnya masing-masing.

5. Prosedur Menunjukkan Tidak Adanya Keterlambatan dan Hambatan

   Apabila prosedur yang sudah ditetapkan oleh suatu organisasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku maka hambatan yang akan dihadapi oleh pelaksana kecil kemugkinan akan terjadi. Hal ini menyebabkan ketetpatan waktu dalam pelaksanaan kegiatan sehingga tujuan organisasi yang ingin dicapai oleh organisasi yang ingin dicapai oleh organisasi dapat terlaksana dengan cepat.

2.1.1.3 Manfaat Prosedur

Selain karakteristik prosedur **Mulyadi** dalam bukunya **"Sistem Akuntansi" (2001: 6)** menjelaskan mengenai manfaat dari prosedur, diantaranya sebagai berikut:

1. **Lebih memudahkan dalam menentukan langkah-langkah kegiatan dimasa yang akan datang.**
2. **Mengubah pekerjaan yang berulang-ulang menjadi rutin dan terbatas.**
3. **Adanya suatu petunjuk atau program kerja yang jelas dan harus dipatuhi oleh seluruh pelaksana.**
4. **Membantu dalam usaha meningkatkan produktifitas kerja yang efektif dan efisien.**
5. **Mencegah terjadinya penyimpangan dan memudahkan dalam pengawasan**.

Manfaat dari prosedur yang telah dikemukakan diatas dapat diuraikan sebagi berikut:

1. Lebih Memudahkan dalam Menentukan Langkah-langkah Kegiatan Dimasa yang Akan Datang

   Jika prosedur yang telah dilaksanakan tidak berhasil dalam pencapaian tujuan organisasi maka para pelaksana dapat dengan mudah menentukan langkah-langkah yang harus diambil pada masa yang akan datang.Karena dari prosedur tersebut dapat diketahui kesalahan-kesalahan yang terjadi sehingga pencapaian tujuan organisasi tidak berhasil.

2. Mengubah Pekerjaan yang Berlang-ulang Menjadi Rutin dan Terbatas

   Dengan prosedur yang dilaksanakan secara teratur, para pelaksana tidak perlu melakukan pekerjaan secara berulang-ulang dan melakukan pelaksanaan kegiatan secara teratur dan rutin.Sehingga para pelaksana dapat melaksanakan kegiatannya secara sederhana dan hanya mengerjakan pekerjaan yang memang sudah menjadi tugasnya.

3. Adanya Suatu Petunjuk atau Program Kerja yang Jelas dan Harus Dipatuhi oleh Seluruh Pelaksana

Berdasarkan prosedur yang telah ditentukan oleh perusahaan, maka para pelaksana mengetahui tugasnya masing-masing. Karena dari prosedur tersebut dapat diketahui program kerja yang akam dilaksanakan. Selain itu, program kerja yang telah ditentukan dalam prosedur tersebut harus dilaksanakan oleh seluruh pelaksana.

4. Membantu dalam Usaha Meningkatkan Produktifitas Kerja yang Efektif dan Efisien

   Dengan prosedur yang telah diatur oleh perusahaan, maka para pelaksana mau tidak mau harus melaksanakan tugasnya masing-masing sesuai prosedur yang berlaku. Hal ini menyababkan produktifitas kinerja para pelaksana dapat meningkat, sehingga tercapai hasil kegiatan yang efisien dan efektif.

5. Mencegah Terjadinya Penyimpangan dan Memudahkan dalam Pengawasan

   Pengawasan terhadap kegiatan yang dilaksanakan oleh parapelaksana dapat dilakukan dengan mudah bila paa pelaksana melaksanakan kegiatan tersebut sesuai dengan prosedur yang akan terjadi pun dapat dicegah, tetapi apabila terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan, maka akan dapat segera diadakan perbaikan-perbaikan sepanjang dalam tugas dan fungsinya masing-masing.

2.1.2 Anggaran

Anggaran mempunyai beraneka ragam pengertian dari beberapa pendapat, namun masing-masing pendapat tersebut tetap mempunyai inti pengertian yang

sama. Anggaran dalam pengertian umum diartikan sebagai satu rencana kerja untuk suatu periode yang akan datang yang telah dinilai uang.

2.1.2.1 Pengertian Anggaran

Anggaran merupakan rencana kegiatan perusahaan secara terperinci dalam satu tahun yang mencakup kegiatan operasional perusahaan dimana kegiatan tersebut saling berkaitan. Menurut **M.Nafarin** dalam bukunya **"Penganggaran Perusahaan" (2004:12)** mengemukakan bahwa :

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

Sedangkan menurut **M. Munandar** dalam buku **"Budgeting Perencanaan Kerja, Pengkoordinasian Kerja, Pengawasan Kerja" (2001:1)** menyatakan bahwa:

> **"Anggaran (Budgeting) adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan, yang dinyatakn dalam unit (kesatuan) moneter yang berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang."**

Dari kedua pendapat diatas, maka dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah sebuah rencana tertulis yang berlaku untuk jangka waktu tertentu yang akan datang yang dinyatakan dalam satuan uang.

2.1.2.2 Tujuan Anggaran

Anggaran sangat dibutuhkan oleh sebuah perusahaan karena anggaran dapat mencegah pengeluaran-pengeluaran bagi hal-hal atau aktivitas-aktivitas

yang tidak dibenarkan oleh undang-undang. Menurut **M. Nafarin** dalam buku **"Penganggaran Perusahaan" (2004:15)** menyatakan bahwa tujuan anggaran adalah:

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. **Menyempurkan rencana yang telah disusun, karena dengan anggaran lebih jelas dan nyata terlihat.**
6. **Menampung dan menganalisis serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan.**

2.1.2.3 Fungsi Anggaran

Menurut **Mardiasmo** dalam bukunya yang berjudul **"Akuntansi Sektor Publik" (2002:63)** mempunyai beberapa fungsi sebagai berikut:

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**

Fungsi-fungsi tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. **Anggaran sebagai alat perencaan *(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 biaya 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 sebagaialat 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 tehadap 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 organiasasi.

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

Anggaran merupakan wujud komitmen dari budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerka eksekutif akan dinilai

berdasarkanpencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

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

Anggaran dapa digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan staffnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, fan 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.

Sedangkan menurut **Sonny Sumarsono** dalam bukunya **"Manajemen Keuangan Pemerintahan" (2010:79-80)** anggaran memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

1. **Fungsi otorisasi.**
2. **Fungsi perencanaan.**
3. **Funsgi pengawasan.**
4. **Fungsi alokasi.**
5. **Fungsi distribusi.**
6. **Fungsi stabilisasi.**

Adapun penjelasan mengenai beberapa fungsi tersebut dirinci sebagai berikut:

1. Fungsi otorisasi

   Fungsi ini mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapapatan dan belanja pada tahun bersangkutan. Dengan demikian, pembelanjaan atau pendapatan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

2. Fungsi perencanaan

Anggaran negara dapat menjadi pedoman bagi negara untuk merencanakan kegiatan pada tahun tersebut. Bila suatu pembelanjaan telah direncanakan sebelumnya, maka negara dapat membuat rencana-rencana untuk mendukung pembelanjaan tersebut.

3. Fungsi pengawasan

   Anggaran negara harus menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi alokasi

   Anggaran negara harus diarhkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5. Fungsi distribusi

   Kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

6. Fungsi stabiliasasi

   Anggaran menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

2.1.2.4 Manfaat Anggaran

Setiap perusahaan dalam menjalankan usahanya membutuhkan suatu anggaran untuk dapat memenuhi kebutuhannya. Menurut **M.Nafarin** dalam bukunya

"Penganggaran Perusahaan" (2004:15) mengemukakan manfaat anggaran sebagai berikut :

1. **Segala kegiatan dapat terarah pada pencapaian tujuan bersama.**
2. **Dapat digunakan sebagai alat menilai kelebihan dan kekurangan pegawai.**
2. **Dapat memotivasi pegawai.**
3. **Menimbulkan rasa tanggungjawab pada pegawai.**
4. **Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu.**
5. **Sumber daya, seperti tenaga kerja, peralatan, dan dana dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.**
6. **Alat pendidikan bagi para manajer.**

2.1.2.5 Kelemahan Anggaran

Menurut **Gunawan Adi Saputro dan Marwan Asri** dalam buku **"Anggaran Perusahaan" (2003:52)** meskipun begitu banyak manfaat yang diperoleh dengan menyusun anggaran, tetapi masih terdapat beberapa kelemahan yang membatasi anggaran. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain:

1. **Karena anggaran disusun berdasarkan estimasi (proses penjualan, kapasitas produksi dan lain-lain) maka terlaksananya dengan baik kegiatan-kegiatan tergantung pada ketepatan estimasi tersebut.**
2. **Anggaran hanya merupakan rencana, dan rencana tersebut baru berhasil apabila dilaksanakan dengan sungguh-sungguh.**
3. **Anggaran hanya merupakan suatu alat yang dipergunakan untuk membantu manajer dalam melaksanakan tugasnya, bukan menggantikannya.**
4. **Kondisi yang terjadi tidak harus selalu seratus persen sama dengan yang diramalkan sebelumnya, karena itu anggaran perlu untuk memiliki sifat yang luwes.**

2.1.2.6 Macam-macam Anggaran

Beberapa ahli mengemukakan pendapatnya mengenai jenis anggaran, diantaranya adalah pendapat yang dikemukakan oleh **M. Nafarin** dalam bukunya

"Penganggaran Perusahaan" (2000: 17-20) mengemukakan bahwa anggaran dapat dikelompokkan dalam beberapa sudut pandang, yaitu:

1. **Menurut dasar penyusunan**
   a. **Anggaran Variabel**
   b. **Anggaran Tetap**
2. **Menurut cara penyusunan**
   a. **Anggaran Periodik**
   b. **Anggaran Kontinuitas**
3. **Menurut jangka waktu**
   a. **Anggaran Jangka Pendek**
   b. **Anggaran Jangka Panjang**
4. **Menurut bidangnya**
   a. **Anggaran Operasional**
   b. **Anggaran Keuangan**
5. **Menurut kemampuan menyusun**
   a. **Anggaran Komprehensif**
   b. **Anggaran Parsial**
6. **Menurut fungsi**
   a. **Anggaran Opropriasi**
   b. **Anggaran Kinerja**

Berikut penjelasan dari macam-macam anggaran tersebut adalah:

1. Anggaran menurut dasar penyusunannya yaitu anggaran variable dan tetap.
   a. Anggaran variable, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan interval kapasitas tertentu dan pada intinya merupakan seri anggaran yang dapat disesuaikan pada tingkat aktivitas (kegiatan) yang berbeda.
   b. Anggaran tetap, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertentu. Anggaran tetap disebut juga anggaran statis.
2. Menurut cara penyusunannya, anggaran terbagi sebagai berikut :
   a. Anggaran periodik, adalah anggaran yang disusun untuk satu periode tertentu umumnya satu tahun yang disusun setiap akhir periode anggaran.
   b. Anggaran konntinuitas, adalah anggaran yang dibuat untuk memperbaiki anggaran yang telah dibuat.

3. Menurut jangka waktunya, anggaran terdiri dari :
    a. Anggaran jangka pendek (anggaran taktis) adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu paling lama sampai satu tahun.
    b. Anggaran jangka panjang (anggaran strategis) adalah anggaran yang dibuat untuk jangka waktu lebih dari satu tahun.
4. Menurut bidangnya, anggaran dibagi menjadi anggaran operasional dan anggaran keuangan.
    a. Anggaran operasional adalah anggaran untuk menyusun anggaran laba rugi.
    b. Anggaran keuangan adalah anggaran untuk menyusun anggaran neraca.
5. Menurut kemampuan menyusun, terdiri dari :
    a. Anggaran komprehensif adalah rangkaia dari berbagai macam anggaran yang disusun secara lengkap.
    b. Anggaran parsial merupakan anggaran yang disusun tidak secara lengkap, anggaran yang hanya menyusun bagian anggaran tertentu saja.
6. Menurut fungsinya, anggaran terdiri dari :
    a. Anggaran opropriasi adalah anggaran yang dibentuk bagi tujuan tertentu dan tidak boleh digunkan untuk tujuan lain.
    b. Anggaran kinerja adalah anggaran yang disusun berdasarkan fungsi kegiatan yang dilakukan dalam organisasi.

2.1.2.7 Karakteristik Anggaran

Untuk memperoleh konsep yang jelas mengenai anggaran **Mulyadi** dalam bukunya **"Akuntansi Manajemen" (2001:490)** mengemukakan karasteristik anggaran sebagai berikut :

1. **Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keuangan.**
2. **Anggaran umumnya mencakup jangka waktu satu tahun.**
3. **Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen, yang berarti para manajer setuju untuk menerima tanggungjawab untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam anggaran.**
4. **Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.**
5. **Sekali disetujui, angaran hanya dapat diubah dibawah kondisi tertentu.**
6. **Secara berkala, kineeja keuangan sesungguhnya dibandingkan dengan anggaran dan selisihnya dianalisis dan dijelaskan.**

2.1.2.8 Metode Penyusunan Anggaran

Menurut **Sofyan Harahap (2000:89-91)** ada tiga metode dalam penyusunan anggaran biasanya di gunakan oleh suatu organisasi, yaitu:

1. ***Top down budgeting*** **adalah metode anggaran yang dilaksanakan oleh organisasi atau perusahaan yang di mulai dari pimpinan perusahaan kepada bawahannya.**
2. ***Bottom up budgeting*** **adalah metode anggaran yang dilaksanakan suatu perusahaan yang dimulai dari bawahan kepada atasannya atau pimpinan perusahaan**
3. **Gabungan adalah metode anggaran yang di laksanakan suatu perusahaan dengan menggabungkan dua metode sebelumnya yaitu metode *top down* dan *bottom up budgeting*.**

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa metode dalam penyusunan anggaran biasanya dilaksanakan oleh organisasi atau perusahaan yang dimulai dari pimpinan perusahaan kepada bawahan, bawahan kepada pimpinan perusahaan dan pengabungan antara dua metode tersebut

2.1.2.9 Prosedur Penyusunan Anggaran

Dalam penyusunan anggaran harus sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan agar penyusunan anggaran dapat dilaksanakan dengan baik. Adapun prosedur penyusunan anggaran menurut **M.Nafarin** dalam bukunya **"Penganggaran Perusahaan" (2004:9)** menyatakan bahwa:

> **"1)Tahap penentuan pedoman perencanaan (anggaran)**
> **2) Tahap persiapan anggaran**
> **3) Tahap penentuan anggaran**
> **4) Tahap pelaksanaan anggaran"**

Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. **Tahap penentuan pedoman perencanaan (anggaran)**

   Anggaran yang akan dibuat pada tahun akan datang, hendaknya disiapkan beberapa bulan sebelum tahun anggaran berikutnya dimulai. Dengan demikian anggaran yang dibuat dapat digunakan pada awal tahun anggaran.

2. **Tahap persiapan anggaran**

   Manajer pemasaran sebelum menyusun anggaran penjualan terlebih dahulu menyusun *forecast* penjualan (taksiran/ramalan penjualan). Setelah itu kemudian manajer-manajer pemasaran bekerja sama dengan para manajer untuk menyusun anggaran lainnya.

3. **Tahap penentuan anggaran**

   Pada tahap penentuan anggaran diadakan rapat dari semua manajer beserta direksi (direktur) untuk:

   a. Perundingan untuk menyesuaikan rencana akhir setiap komponen anggaran
   b. Mengkoordinasikan dan menelaah komponen-komponen anggaran
   c. Pengesahan dan pendistribusian anggaran

4. Tahap pelaksanaan anggaran

Tahap ini adalah tahap dimana anggaran dilaksanakan untuk kepentingan pengawasan tiap manajer membuat laporan realisasi angaran. Setelah dianalisis kemudian laporan realisasi angaran disampaikan pada direksi.

2.1.3 Belanja

2.1.3.1 Pengertian Belanja

Belanja negara menurut **Deddi Nordiwan** di dalam **"Akuntansi Pemerintah" (2007:187)** diartikan sebagai berikut:

> **"Belanja negara adalah semua bendahara umum Negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah."**

Sedangkan menurut **Indra Bastian (2007:151**) mengemukakan pengertian belanja adalah:

> **"Jenis biaya yang timbulnya berdampak langsung terhadap berkurangnya saldo kas maupun uang entitas yang berada di Bank."**

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan belanja negara adalah pengeluaran yang langsung mengurangi ekuitas yang berada di bank dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

2.1.3.2 Klasifikasi Belanja Negara

Ritonga dalam bukunya "**Pelajaran Ekonomi**" **(2000:126)** mengklasifikasikan pengeluaran atau belanja negara sebagai berikut:

“Pengeluaran atau belanja negara terdiri :

a. Pengeluaran Rutin

b. Pengeluaran Pembangunan.”

Berikut penjelasan mengenai klasifikasi belanja negara tersebut:

a. Pengeluaran Rutin

Pengeluaran rutin terdiri atas:

1. Belanja pegawai, yaitu pengeluaran negara untuk keperluan pembayaran gaji, tunjangan, uang makan, serta biaya lain-lain pegawai negeri.
2. Belanja barang, yaitu pengeluaran negara untuk membeli barang-barang yang dipergunakan oleh negara untuk penyelenggaraan pemerintahan.
3. Belanja rutin daerah, yaitu pengeluaran negara untuk belanja pegawai dan nonpegawai pemerintah daerah.
4. Bunga dan cicilan utang adalah pengeluaran untuk membayar bunga dan cicilan pokok pinjaman dari dalam negeri dan luar negeri.
5. Subsidi, yaitu pengeluaran untuk subsidi BBM dan non-BBM.

b. Pengeluaran Pembangunan

Pengeluaran pembangunan adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai proyek pembangunan fisik maupun nonfisik. Pembangunan fisik misalnya pembangunan gedung, jembatan, dan jalan-jalan raya, sedangkan pembangunan nonfisik misalnya pendidikan seperti penataran pegawai, dan pembinaan mental pegawai dalam arti luas. Selain pembiayaan proyek, pada pengeluaran pembangunan juga terdapat komponen pembiayaan rupiah.

Menyadari begitu beragamnya jenis-jenis belanja negara maka **Mardiasmo** sebagaimana dalam bukunya "**Akuntansi Sektor Publik**" **(2002: 66 – 67)** mengklasifikasikan belanja sesuai dengan jenis belanja sebagaimana berikut:

1. **Anggaran Operasional, dan**
2. **Anggaran Modal**

Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Anggaran Operasional (*operation/recurrent budget*)

   Anggaran operasional digunakan untuk merencanakan kebutuhan sehari-hari dalam menjalankan pemerintahan. Pengeluaran yang dapat dikategorikan dalam anggaran operasional adalah "Belanja Rutin". Belanja rutin (*recurrent expenditure*) adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak akan menambah aset atau kekayaan bagi pemerintah. Disebut "rutin" karena sifat pengeluaran tersebut berulang-ulang ada setiap tahun**.**

2. Anggaran Modal/Investasi (*capital/investment budget*)

   Anggaran modal menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot, dan sebagainya. Pengeluaran modal yang besar biasanya dilakukan dengan menggunakan pinjaman. Belanja Investasi/Modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaannya.

Jenis belanja negara didalam APBN menurut KSAP adalah sebagai berikut:

1. Belanja Operasi

   Belanja operasi ini meliputi:

   a. Belanja Pegawai

      Merupakan belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada pejabat Negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

   b. Belanja Barang

      Merupakan pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun tidak dipasarkan, dan pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan.

   c. Belanja Bunga

      Adalah pengeluaran pemerintah untuk pembayaran bunga *(interest)* atas kewajiban penggunaan pokok hutang *(principal outstanding)* yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang.

   d. Subsidi

      Merupakan alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan yang memproduksi, menjual, atau mengimpor barang dan jasa untuk memenuhi

hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat.

e. Hibah

Adalah pengeluaran pemerintah dalam bentuk uang/barang atau jasa kepada pemerintah, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus.

f. Bantuan sosial

Adalah transfer yang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari terjadinya risiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada masyarakat dan atau lembaga kemasyarakatan termasuk didalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan dan keagamaan.

2. Belanja Modal

Merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Contoh dari belanja modal adalah:

a. Belanja tanah
b. Belanja peralatan dan mesin
c. Belanja gedung dan bangunan.

2.1.3.3 Prinsip-Prinsip Belanja Negara

2.1.3.3.1 Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Untuk mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan Negara, dikenal beberapa asas-asas dalam pengelolaan keuangan Negara, meliputi:

a. Asas tahunan (berkala), yaitu membatasi masa berlaku anggaran untuk suatu tahun tertentu
b. Asas Universalitas, yaitu setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran
c. Asas kesatuan, yaitu semua pendapatan dan belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran
d. Asas spesialitas, yaitu mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

2.1.3.3.2 Prinsip pembayaran atas beban APBN

Pelaksanaan anggaran belanja negara didasarkan atas prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Hemat, tidak mewah, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang disyaratkan.
2. Efektif, terarah dan terkendali sesuai dengan rencana, program/kegiatan, serta fungsi setiap departemen/lembaga/pemerintah daerah.
3. Mengutamakan penggunaan produksi dalam negeri.

4. Belanja atas beban anggaran belanja negara dilakukan berdasarkan atas hak dan bukti-bukti yang sah untuk memperoleh pembayaran.
5. Jumlah dana yang dimuat dalam anggaran belanja negara merupakan batas tertinggi untuk tiap-tiap pengeluaran.

2.1.3.3 Larangan Pembebanan pada Belanja Negara

Atas beban anggaran belanja negara tidak diperkenankan melakukan pengeluaran untuk keperluan:

1) Perayaan atau peringatan hari besar, hari raya dan hari ulang tahun departemen/lembaga/pemerintah daerah.
2) Pemberian ucapan selamat, hadiah/tanda mata, karangan bunga, dan sebagainya untuk berbagai peristiwa.
3) Pesta unutk berbagai peristiwa dan pekan olahraga pada departemen/lembaga/pemerintah daerah.
4) Pengeluaran lain-lain untuk kegiatan/keperluan yang sejenis dengan sebelumnya.
5) Penyelenggaraan rapat, rapat dinas, seminar, pertemuan, lokakarya, peresmian kantor/proyek dan sejenisnya, dibatasi pada hal-hal yang sangat penting dan dilakukan sesederhana mungkin.

2.2 Kerangka Pemikiran

Dalam sebuah instansi pemerintahan diperlukannya sebuah anggaran agar mencegah pengeluaran-pengeluaran bagi hal-hal atau aktivitas-aktivitas yang

tidak dibenarkan oleh undang-undang. Namun dalam pelaksanaannya tentu ada masalah yang kerap terjadi, seperti masih terdapat ketidaktepatan antara biaya yang dianggarkan dengan realitanya.

Anggaran yang dibuat oleh bagian program pada Puslitbang tekMIRA ini dilaksanakan oleh Sub. Bagian Keuangan dan Rumah Tangga

Sub. Bagian Keuangan dan Rumah Tangga mempunyai tugas untuk melaksanakan urusan administrasi anggaran,perbendaharaan dan akuntansi, serta pengadaan, pemeliharaan sarana kerja, keamanan dan kebersihan pusat.

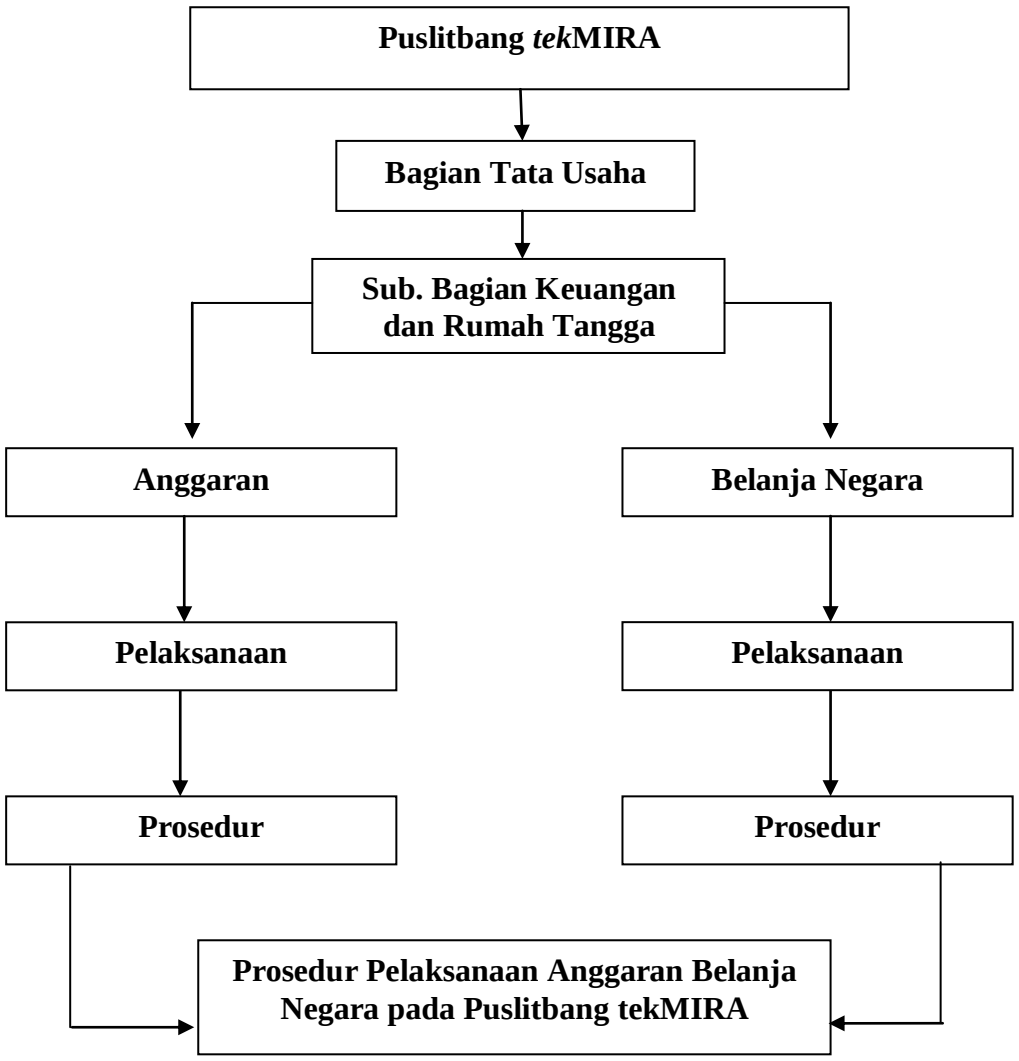
M.Munandar dalam buku "Budgeting Perencanaan Kerja, Pengkoordinasian Kerja, Pengawasan Kerja (2001;1)"menyatakan bahwa anggaran (Budgeting) adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter yang berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang.

Dalam kegiatan akuntansi, pengeluaran atau belanja pasti akan terjadi,oleh karena itu dibuat suatu anggaran untuk dapat mengendalikan pengeluaran agar pembelanjaan yang dilakukan dapat ditanggungjawabkan kepada publik.

Pengertian belanja negara menurut Deddi Nordiwan di dalam "Akuntansi Pemerintah" (2007:187) adalah semua bendahara umum Negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah.

Dalam sebuah pelaksanaan anggaran belanja negara ada prosedurnya yang harus dilaksanakan sebaik mungkin. Sebagaimana prosedur diartikan oleh Mulyadi dalam buku "Sistem Akuntansi" (2001:5) adalah suatu urutan klerikal,

biasanya melibatkan beberapa orang dalam satu departemen atau lebih yang dibuat untuk menjamin penanganan secara seragam transaksi perusahaan yang terjadi berulang-ulang.



Gambar 2.1
Bagan Kerangka Pemikiran