

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Prosedur

Dalam melakukan suatu kegiatan, organisasi memerlukan suatu acuan untuk mengatur dan mengontrol semua aktivitas yang terjadi pada perusahaan tersebut. Oleh karena itu, setiap perusahaan baik itu swasta maupun pemerintahan hendaknya memiliki prosedur dasar pelaksanaan kerja untuk menunjang kelancaran operasional perusahaan.

Menurut **M. Nafarin (2000:6)** pengertian prosedur sebagai berikut :

“ Prosedur (*Procedure*) adalah suatu urutan seri tugas yang saling berhubungan yang diadakan untuk menjamin pelaksanaan kerja yang seragam “.

sedangkan menurut **Ardiyos (2006:457)** pengertian prosedur adalah sebagai berikut :

“ Prosedur adalah suatu bagian system yang merupakan rangkaian tindakan yang menyangkut beberapa orang dalam satu atau beberapa bagian yang ditetapkan untuk menjamin agar suatu kegiatan usaha atau transaksi dapat terjadi berulang kali dan dilaksanakan secara seragam “,

Sedangkan **Sumadji (2006:527)** menyatakan pengertian prosedur adalah sebagai berikut :**“Prosedur adalah tahapan kegiatan untuk menyelesaikan suatu aktivitas, prosedur merupakan metode yang dilakukan secara rinci dalam usaha untuk memecahkan suatu permasalahan “.**

2.1.2 Anggaran

Dalam suatu organisasi baik swasta maupun pemerintah, penyusunan anggaran sangatlah diperlukan sebagai alat perencanaan dan pengawasan kegiatan. Dengan adanya anggaran, kita dapat mengetahui rencana kerja, mendapatkan informasi untuk pengambilan keputusan, dan sebagai standar untuk evaluasi kinerja. Berikut ini beberapa pengertian anggaran menurut para ahli.

Menurut **Deddi Nordiawan (2007:19)** pengertian anggaran adalah sebagai berikut :

“ Anggaran dapat juga dikatakan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran financial “.

Selain itu juga, **Supriyono (2007:3)** mengemukakan bahwa pengertian anggaran yaitu :

“ Anggaran adalah suatu rencana terinci yang menyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dinyatakan dalam satuan uang, untuk perolehan dan penggunaan sumber-sumber satu organisasi dalam jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun “.

Menurut **M. Nafarin (2000:9)** dalam buku **“ Penganggaran Perusahaan “** pengertian anggaran sebagai berikut :

“ Anggaran (*budget*) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang untuk jangka waktu tertentu “.

2.1.3 Unsur-Unsur Anggaran

Dalam suatu anggaran yang disusun oleh organisasi baik itu organisasi swasta ataupun pemerintahan haruslah mencakup beberapa unsure yang biasanya terkandung

dalam suatu anggaran. Unsur-unsur tersebut harus terkandung dalam suatu anggaran dikarenakan unsure-unsur tersebut menggambarkan rencana kegiatan perusahaan yang akan dilakukan dalam periode yang akan datang. **Menurut Munandar (2001:3)**, suatu anggaran mempunyai empat unsu yaitu :

1. *Rencana*, ialah suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas atau kegiatan yang akan dilakukan di waktu yang akan datang. Anggaran juga merupakan suatu rencana, karena anggaran merupakan penentuan terlebih dahulu tentang kegiatan-kegiatan perusahaan di waktu yang akan datang. Hanya saja anggaran merupakan suatu rencana yang mempunyai spesifikasi-spesifikasi khusus, seperti misalnya disusun secara sistematis, mencakup seluruh kegiatan perusahaan, dinyatakan dalam unit moneter.
2. *Meliputi seluruh kegiatan perusahaan*, yaitu mencakup semua kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian-bagian yang ada dalam perusahaan. Mengingat bahwa anggaran adalah suatu rencana yang nantinya akan dijadikan sebagai pedoman kerja, maka sudah semestinya bahwa anggaran harus mencakup seluruh kegiatan perusahaan.
3. *Dinyatakan dalam unit moneter*, yaitu unit (kesatuan) yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan perusahaan yang beraneka ragam. Adapun unit moneter yang berlaku di Indonesia ialah unit “Rupiah”. Unit moneter ini sangat diperlukan, mengingat bahwa masing-masing kegiatan perusahaan yang beraneka ragam tersebut sering mempunyai kesatuan unit yang berbeda-beda, seperti kilogram, meter, meter persegi, liter dan sebagainya. Dengan

unit moneter dapatlah diseragamhakan semua kesatuan yang berbeda tersebut, sehingga memungkinkan untuk dijumlahkan, diperbandingkan serta dianalisa lebih lanjut.

4. *Jangka waktu tertentu yang akan datang*, yang menunjukkan bahwa anggaran berlakunya untuk masa yang akan datang. Ini berarti bahwa apa yang dimuat didalam anggaran adalah taksiran-taksiran tentang apa yang akan terjadi serta apa yang akan dilakukan di waktu yang akan datang.

2.1.4 Fungsi Anggaran

Bagi organisasi sector public seperti lembaga pemerintah, anggaran tidak hanya sebuah rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana public yang dibebankan kepadanya. Anggaran dalam akuntansi sector public memiliki beberapa fungsi, menurut **Deddi Nordiawan (2007:20)** fungsi anggaran antara lain adalah :

1. Anggaran sebagai alat perencanaan

Dengan adanya anggaran, organisasi tahu apa yang harus dilakukan dan ke arah mana kebijakan akan dibuat.

2. Anggaran sebagai alat pengendalian

Dengan adanya anggaran, organisasi nsector public dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya (*misspending*).

3. Anggaran sebagai alat kebijakan

Melalui anggaran, organisasi sector public dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu.

4. Anggaran sebagai alat politik

Dalam organisasi sector public, komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan dapat dilihat melalui anggaran.

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi

Melalui dokumen anggaran yang komprehensif, sebuah bagian, unit kerja, atau departemen yang merupakan sub organisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan juga yang akan dilakukan oleh bagian/unit kerja lainnya.

6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja

Anggaran adalah suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian/unit kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya.

7. Anggaran sebagai alat motivasi

Anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian. Dengan catatan, anggaran akan menjadi alat motivasi yang baik jika memenuhi sifat “menantang tetapi masih mungkin untuk dicapai” (*challenging but attainable* atau *demanding but achievable*). Maksudnya adalah suatu anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah dicapai.

2.1.5 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” (2000:8-9)** 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 yang 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 setiap penentuan anggaran disediakan 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 anggaran. Setelah dianalisis kemudian laporan realisasi anggaran disampaikan pada direksi.

2.1.6 Prinsip Penyusunan Anggaran

Dalam setiap penyusunan anggaran didasarkan pada prinsip-prinsip dasar yang harus dipenuhi dan ditaati agar suatu anggaran dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik. Adapun menurut **Mardiasmo (2002:105)** prinsip-prinsip dalam penyusunan anggaran sector public adalah meliputi :

1. Otorisasi oleh Legislative

Anggaran public harus mendapatkan otorisasi dari legislative terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.

2. Komperehensif

Anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, adanya dana *non budgetair* pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran bersifat komprehensif.

3. Keutuhan Anggaran

Semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum.

4. *Nondiscretionary Appopriation*

Jumlah yang disetujui oleh dewan legislative harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif.

5. Periodik

Anggaran merupakan suatu proses periodic, bisa bersifat tahunan maupun multi tahunan.

6. Akurat

Estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi, yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan in efisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.

7. Jelas

Anggaran hendaknya sederhana, dapat difahami masyarakat dan tidak membingungkan.

8. Diketahui Publik

Anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

2.1.7 Faktor yang Mempengaruhi Anggaran

Pelaksanaan anggar setiap kegiatan tidak terlepas dari factor-faktor yang mempengaruhinya. Factor-faktor tersebut sangat bermanfaat di dalam melakukan kegiatan penyusunan anggran sehingga tujuan yang akan dicapai dapat direalisasikan secara optimal. Adapun factor-faktor penyusunan anggaran menurut **Munandar (2001:12)** adalah sebagai berikut :

1. Factor Intern

Factor-faktor intern (*Controlable*) antara lain berupa :

- a. Data penjualan pada tahun yang lalu,
- b. Kebijaksanaan perusahaan yang berhubungan dengan masalah harga jual,
- c. Kapasitas produksi yang dimiliki perusahaan,
- d. Tenaga kerja yang dimiliki perusahaan, baik jumlahnya maupun keterampilan dan keahliannya,
- e. Modal kerja yang dimiliki perusahaan,
- f. Fasilitas-fasilitas yang dimiliki perusahaan,
- g. Kebijakan-kebijakan perusahaan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perusahaan, baik di bidang perusahaan, baik di bidang pemasaran, produksi, pembelanjaan administrasi maupun di bidang personalia.

2. Factor Eksternal

Factor-faktor ekstern (*Uncontrollable*) antara lain berupa :

- a. Keadaan persaingan,
- b. Tingkat pertumbuhan penduduk,

- c. Tingkat penghasilan masyarakat,
- d. Tingkat penyebaran penduduk,
- e. Agama, adat istiadat, dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat,
- f. Berbagai kebijaksanaan pemerintah, baik dibidang politik, ekonomi, social, budaya maupun keamanan,
- g. Keadaan perekonomian nasional maupun internasional, kemajuan teknologi, dsb.

2.1.8 Klasifikasi Anggaran

Dalam mengetahui kegiatan penyusunan anggaran kegiatan yang dilaksanakan oleh setiap bagian tertentu, maka setiap kegiatan yang dilaksanakan harus bisa kita klasifikasikan mengenai anggaran yang diperlukan. Klasifikasi anggaran merupakan pengelompokan atau pembagian dari anggaran agar dapat memberikan gambaran yang lebih rinci. Adapun klasifikasi anggaran menurut **Arief Sugiono (2009:126)** adalah sebagai berikut :

1. Klasifikasi Menurut Objek.

Anggaran disusun berdasarkan jenis pendapatan dan belanja. Pendapatan terdiri dari penerimaan dalam negeri yang terdiri atas penerimaan perpajakan dan penerimaan Negara bukan pajak. Pendapatan lain adalah pendapatan hibah dan sebagainya.

2. Klasifikasi Berdasarkan Organisasi

Anggaran diklasifikasikan berdasarkan unit pemerintah seperti anggaran departemen pertahanan, anggaran departemen luar negeri dan seterusnya termasuk unit organisasi vertical di bawahnya. Klasifikasi ini memungkinkan untuk melihat pengalokasian anggaran kepada sasaran-sasaran pembangunan secara nasional. Kedua, disetiap kementerian Negara/ lembaga tidak memiliki karakteristik yang sama. Ada kementerian yang pendapatannya lebih banyak dan belanja relative lebih sedikit, seperti Departemen Keuangan. Di sisi lain, ada unit yang belanjanya relative besar, sedangkan pendapatan kecil.

3. Klasifikasi Berdasarkan Fungsi

Anggaran disusun berdasarkan fungsi belanja di dalam Negara seperti di dalam sector pendidikan, sector social dan seterusnya. Sector pendidikan bisa terdapat di berbagai kementerian Negara/ lembaga, tidak hanya di Departemen Pendidikan. Klasifikasi ini umumnya hanya untuk belanja.

4. Klasifikasi Berdasarkan Sifat/Karakter (*Nature*)

Anggaran disusun berdasarkan sifat/karakter pendapatan dan belanja seperti pendapatan dalam negeri dan belanja operasional serta belanja modal.

5. Klasifikasi Berdasarkan Kehematan

Anggaran disusun berdasarkan skala prioritasnya. Prioritas belanja disusun berdasarkan tingkat kebutuhan sesuai dengan kebijakan nasional, mengingat terbatasnya pendapatan Negara. Untuk itu, didahulukan pendapatan dalam

negeri dan belanja operasional kemudian pembiayaan dan belanja modal sesuai dengan tingkat prioritas.

2.1.9 Anggaran belanja Modal

Disamping pendapatan, belanja juga bagian utama dari suatu anggaran. Anggaran belanja merupakan batas tertinggi yang dapat direalisasikan oleh suatu unit pemerintahan. Anggaran belanja yang disusun haruslah anggaran belanja yang sehat dalam pengertian produktif. Anggaran yang bersifat konsumtif memang tidak dapat dihindarkan, tetapi jangan sampai menguasai anggaran secara sepenuhnya.

Menurut **Deddi Nordiawan (2007:187)**, definisi belanja di lingkungan akuntansi pemerintahan di Indonesia diartikan sebagai

“ Semua pengeluaran bendahara umum Negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah ”.

Menurut **Bastian Indra (2007:151)** pengertian **Belanja adalah jenis biaya yang timbulnya berdampak langsung terhadap berkurangnya saldo kas maupun uang entitas yang berada di Bank.**

Belanja modal merupakan salah satu kelompok belanja yang ada di antara beberapa kelompok belanja lainnya.

Menurut **Bachtiar Arif (2009:188)**, pengertian **Belanja Modal merupakan belanja yang tidak habis satu tahun dan menghasilkan aset tetap pemerintah.**

Menurut **Abdul Halim (2004:72)** pengertian belanja modal adalah sebagai berikut :

“ Belanja investasi/modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaan “.

2.1.10 Kategori Utama Belanja Modal

Berdasarkan definisi belanja modal yang telah diuraikan sebelumnya, dinyatakan bahwa belanja modal merupakan aktifitas pengeluaran yang dilakukan untuk menambah aset tetap pemerintah yang memiliki masa manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Adapun jenis-jenis belanja yang dapat dikategorikan kedalam lima kategori utama kegiatan belanja modal menurut **Syaiful, (2010)**, Pengertian dan Perlakuan Akuntansi Belanja Barang dan Belanja Modal dalam Kaidah Akuntansi Pemerintahan, yaitu :

1. Belanja Modal Tanah

Belanja modal tanah adalah pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan atau pembelian atau pembebasan penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurungan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat dan pengeluaran lainnya sehubungan dengan perolehan hak atas tanah dan sampai bangunan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja modal peralatan dan mesin adalah pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan atau penambahan atau penggantian, dan peningkatan kapasitas peralatan dan mesin serta inventaris kantor yang memberikan manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan dan sampai peralatan dan mesin dimaksud dalam kondisi siap pakai.

3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Belanja modal gedung dan bangunan adalah pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaaan atau penambahan, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan pembangunan gedung dan bangunan yang menambah kapasitas sampai gedung dan bangunan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan adalah pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan atau penambahan atau penggantian atau peningkatan pembangunan atau pembuatan serta perawatan, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan irigasi dan jaringan yang menambah kapasitas sampai jalan irigasi dan jaringan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

5. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja modal fisik lainnya adalah pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan atau penambahan atau penggantian atau

peningkatan pembangunan atau pembuatan serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan kedalam kriteria belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, dan jalan irigasi dan jaringan, termasuk dalam belanja ini adalah belanja modal kontrak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, buku-buku dan jurnal ilmiah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Aktivitas usaha perusahaan baik Negri/ swasta tidak terlepas dari anggaran karena anggaran sebagai bagian dari aktivitas perencanaan merupakan suatu rencana tindakan manajemen yang dinyatakan secara kuantitatif dan berfungsi untuk membantu koordinasi dalam pelaksanaannya. Seperti halnya Unit Pelaksana Teknis Museum Geologi Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral yang merupakan salah satu perusahaan milik pemerintah yang berbentuk lembaga dan merupakan Pelaksana Teknis di lingkungan Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral yang bergerak di bidang penelitian, pengembangan dan konservasi serta memperagakan koleksi geologi yang memerlukan suatu perencanaan. Untuk itu perlu di buatkan anggaran untuk menjaga kelangsungan usaha serta sebagai alat kontrol atas kegiatan yang telah diprogramkan dalam waktu satu tahun. Anggaran yang di buat tentunya harus sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah, agar perusahaan dapat berjalan dengan baik. Suatu penelitian memerlukan kerangka pemikiran untuk mempermudah dalam hal pencapaian tujuan akhir.

Sub. Bag. Tata Usaha / Pejabat Penandatangan Surat Perintah Membayar (P2SPM) bertugas untuk menandatangani surat perintah membayar. Pejabat Pembuat Komitmen (P2K) bertugas untuk menyetujui pencairan dana, sedangkan Bendahara mempunyai tugas untuk menatausahakan anggaran belanja modal.

Selain itu, definisi prosedur menurut **Ardiyos (2006:457)** prosedur adalah **suatu bagian sistem yang merupakan rangkaian tindakan yang menyangkut beberapa orang dalam satu atau beberapa bagian yang ditetapkan untuk menjamin agar suatu kegiatan usaha atau transaksi dapat terjadi berulang kali dan dilaksanakan secara seragam.**

Menurut **Freeman (2003)** Anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sector publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya kedalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas (the process of allocating resources to unlimited demands).

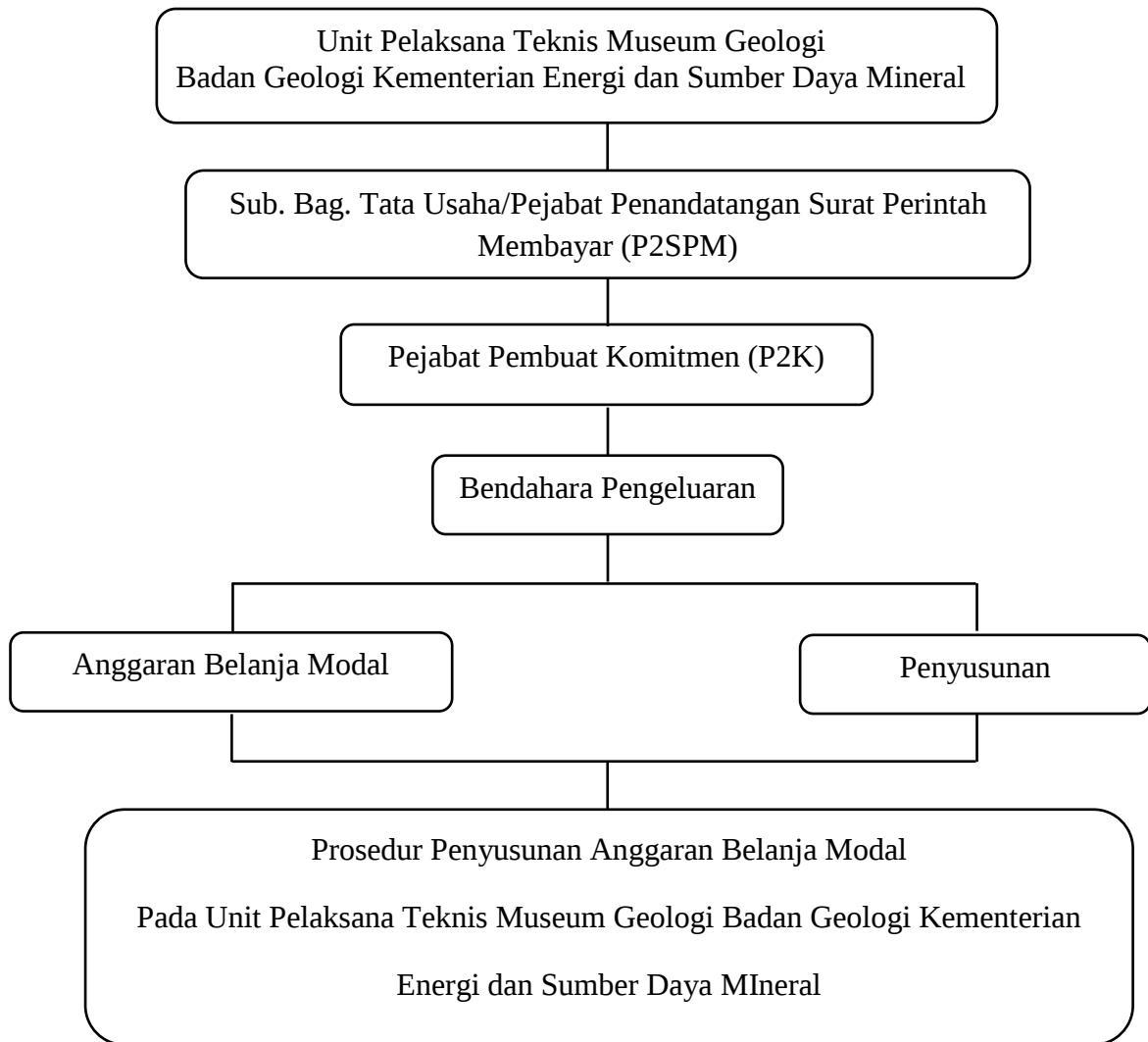
Menurut **Bastian Indra (2007:151)**, belanja adalah jenis biaya yang timbulnya berdampak langsung terhadap berkurangnya saldo kas maupun uang entitas yang berada di Bank.

Menurut **Deddi Nordiawan (2007:187)**, definisi belanja di lingkungan akuntansi pemerintahan di Indonesia diartikan sebagai

“ Semua pengeluaran bendahara umum Negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah ”.

Menurut **Abdul Halim (2004:73)**, belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau menambah kekayaan daerah serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan.

Adapun kerangka pemikiran mengenai Prosedur Pelaksanaan Anggaran Belanja Modal Pada Unit Pelaksana Teknis Museum Geologi Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dapat dilihat pada gambar 1.



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran