

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1 Teori Fungsi Anggaran**

Fungsi Anggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif, dimana sebagai lembaga legitimasi usulan RAPBD yang diajukan oleh pemerintah daerah saja. Untuk mendorong terwujudnya pemerintahan yang demokratis dan efektif, penguatan peran parlemen merupakan salah satu kunci pokok, diharapkan parlemen mampu menjadi mitra pemerintah yang kritis dan konstruktif. (<https://dprd.jatengprov.go.id>)

Keterlibatan DPRD diimplementasikan dalam setiap proses/tahapan penyusunan APBD yang diagendakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006. Di sini anggota DPRD dituntut untuk piawai mengagregasikan kepentingan, tuntutan dan kebutuhan rakyat selaras dengan dokumen perencanaan pembangunan yang sudah ditetapkan. Untuk itu, maka perlu memahami makna anggaran itu sendiri dengan baik. Dalam arti dinamis yang dimaksud anggaran adalah:

1. Rencana keuangan yang menerjemahkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia untuk memenuhi aspirasi masyarakat menuju penciptaan kehidupan rakyat yang lebih baik di masa yang akan datang.
2. Rencana keuangan PEMDA untuk membangun perikehidupan masyarakat yang tentunya semakin berkembang dan dinamis yang tercermin dalam kegiatan, untuk mendorong rakyat dalam memenuhi kewajibannya sebagai warga negara.
3. Proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang.

Pemerintah daerah perlu memiliki komitmen bahwa anggaran daerah adalah perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif, dalam rangka mencapai peningkatan kesejahteraan masyarakat sesuai strategi yang telah ditetapkan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang di bidang anggaran, Ketua dan Wakil Ketua DPRD dan juga termasuk dalam Badan Anggaran yang merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif, dimana sebagai lembaga legitimasi usulan RAPBD yang diajukan oleh pemerintah daerah saja. Untuk mendorong terwujudnya pemerintahan yang demokratis dan efektif, penguatan peran parlemen merupakan salah satu kunci pokok, diharapkan parlemen mampu menjadi mitra pemerintah yang kritis dan konstruktif.

Sebelumnya, Terdapat perbedaan yang mendasar mengenai kewenangan dalam Fungsi Anggaran DPRD antara Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang

Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi atau Kabupaten/kota bersama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi atau Kabupaten/kota.

Begitu juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata tertib DPRD, disebutkan bahwa Fungsi Anggaran DPRD diwujudkan dalam bentuk menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah. Akan tetapi pada peraturan pelaksana dari Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010, disebutkan “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah“.

Kewenangan DPRD bersama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, berbeda dengan kewenangan DPRD hanya membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah. Secara normatif, fungsi anggaran DPRD dikurangi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, mengingat semula DPRD memiliki kewenangan untuk menyusun dan menetapkan APBD termasuk anggaran DPRD sendiri, namun sekarang hanya berwenang membahas dan menyetujui rancangan APBD.

Posisi yang sama, dialami juga oleh alat kelengkapan DPRD yaitu Badan Anggaran yang semula adalah Panitia Anggaran. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004, Panitia Anggaran dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran DPRD mempunyai kewenangan diantaranya yaitu “menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD“, namun sekarang ini berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, Badan Anggaran dalam rangka melakankan fungsi anggaran DPRD memiliki kewenangan di bidang anggaran, diantaranya yaitu “memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD; dan memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD “.

Selain itu, kedudukan kepala daerah sangatlah kuat di bidang pengelolaan anggaran. Kepala Daerah adalah pemegang otoritas keuangan daerah, dalam pelaksanaannya sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah, yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga tekhnis daerah. Hal ini dapat dikatakan bertentangan dengan konstitusi, mengingat dalam Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ada yang menegaskan bahwa Kepala daerah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah termasuk di dalamnya keuangan DPRD.

Dari norma-norma di atas, dapat diketahui kelemahan yang dimiliki DPRD

dalam fungsi anggaran yaitu :

- a. DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah, memiliki kedudukan setara artinya, memiliki kedudukan yang sama dan sejajar (tidak saling membawahi) antara kepala daerah dengan DPRD dan sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah, akan tetapi dalam hal kebijakan pengelolaan anggaran keuangan daerah, norma dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya, memposisikan kedudukannya DPRD dibawah kepala daerah.
- b. DPRD kehilangan kewenangan merencanakan APBD, termasuk anggaran DPRD sendiri, membahas dan menetapkannya bersama pemerintah daerah. DPRD sekarang ini dalam fungsi anggaran hanya berwenang membahas dan menyetujui rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Perencanaan anggaran DPRD dilakukan oleh Pimpinan DPRD bersama Sekretariat DPRD. Termasuk Sekretariat DPRD (Sekretaris DPRD dan pejabat struktural di bawahnya) adalah lembaga teknis daerah yang harus bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Oleh karena itu keberadaan DPRD dalam merencanakan anggarannya sendiri, tidak mandiri dan masih dimungkinkan di pengaruhi oleh sekretariat DPRD.
- c. Badan Anggaran DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD, dalam tahapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, hanya bersifat mitra dalam pembahasan dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah, bukan sebagai pengusul. Begitu juga kedudukan Badan Anggaran DPRD dalam menyusun anggaran DPRD sendiri, hanya sebagai pemberi masukan kepada pimpinan DPRD, mengingat yang menyusun anggaran DPRD adalah Pimpinan DPRD beserta Sekretariat DPRD.

Dalam organisasi sektor publik menerapkan sistem anggaran dalam kegiatan operasionalnya, maka dari itu anggaran memiliki beberapa fungsi yaitu:

1. Alat Perencanaan  
Anggaran berfungsi sebagai merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan yang akan dilaksanakan oleh organisasi sektor publik beserta rincian biaya yang dibutuhkan dan rencana sumber pendapatan yang akan diperoleh organisasi sektor publik.
2. Alat Pengendalian  
Anggaran sebagai alat pengendalian ini dapat digunakan untuk mengendalikan kekuasaan eksekutif.
3. Alat Kebijakan Fiskal

Dengan menggunakan anggaran dapat diketahui bagaimana kebijakan fiskal yang akan dijalankan organisasi 14 sektor publik, hal ini akan mempermudah untuk memprediksi dan mengestimasi ekonomi dan organisasi.

4. Alat Politik

Bentuk dokumen politik dapat dijadikan komitmen kesepakatan eksekutif dan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.

5. Alat Koordinasi dan Komunikasi

Dalam perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran dilakukan komunikasi dan koordinasi antar unit kerja kebagian seluruh bagian organisasi. Anggaran yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja didalam pencapaian tujuan organisasi.

6. Alat Penilaian Kerja

Anggaran merupakan alat yang efektif untuk melakukan pengendalian dan penilaian kinerja. Dimana penilaian kinerja organisasi sektor publik akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran serta pelaksanaan efisiensi anggaran.

7. Alat Motivasi Anggaran

Dapat digunakan untuk memberi motivasi bagi pimpinan dan karyawan dalam bekerja secara efektif dan efisien. Dengan membuat anggaran yang tepat dan 15 dapat melaksanakannya sesuai target dan tujuan organisasi, maka manajemen dapat dikatakan memiliki kinerja yang baik.

8. Alat Menciptakan Ruang Publik

Keberadaan anggaran tidak boleh diabaikan oleh berbagai organisasi sektor publik seperti birokrat, DPR/MPR, masyarakat, LSM, perguruan tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan lainnya. Beberapa pihak tersebut terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam penganggaran publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir juga akan selalu berusaha untuk mempengaruhi besarnya anggaran pemerintah. Sedangkan kelompok masyarakat yang tidak terorganisir akan mempercayakan pendapat dan aspirasinya melalui proses politik yang ada.

(Sujarweni, 2015:29)

Pendapat diatas menjelaskan bahwa anggaran merupakan alat untuk mencapai sesuatu atau tujuan yang sudah dirumuskan mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan yang mana tujuannya untuk kepentingan sektor publik.

Nafarin mengatakan bahwa fungsi anggaran memiliki 3 fungsi sebagai

berikut:

1. Fungsi Perencanaan  
Fungsi perencanaan didalam anggaran digunakan untuk menentukan rencana belanja dan sumber dana yang ada seefisien mungkin.
2. Fungsi Pelaksanaan  
Anggaran dalam fungsi pengawasan digunakan sebagai pedoman pelaksanaan pekerjaan, artinya sebelum pekerjaan dilaksanakan terlebih dahulu mendapat persetujuan yang berwenang (terutama dalam hal keuangan).
3. Fungsi Pengawasan  
Anggaran merupakan alat pengawasan atau pengendalian (controlling). Pengawasan berarti mengevaluasi (menilai) terhadap pelaksanaan pekerjaan, dengan cara:
  1. Membandingkan realisasi dengan rencana (anggaran).
  2. Melakukan tindakan perbaikan bila dipandang perlu (atau bila terdapat penyimpangan yang merugikan).

(Nafarin, 2013:5)

Pendapat nafarin diatas menjelaskan bahwa dalam menjalankan fungsi anggaran itu dibagi menjadi 3 tahapan yaitu dengan melakukan perencanaan terhadap anggaran, setelah itu pelaksanaan terhadap anggaran dan yang terakhir melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran.

Sedangkan fungsi anggaran menurut Dedi Ismatullah (2010:14) sebagai

berikut:

1. Fungsi Perencanaan Fungsi perencanaan meliputi tindakan memilih dan menghubungkan faktafakta dan menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dalam hal merumuskan aktifitas-aktifitas yang diusulkan dan dianggap perlu untuk mencapai hasil yang diinginkan.
2. Fungsi Pengawasan Anggaran merupakan salah satu cara mengadakan pengawasan dalam perusahaan. Pengawasan itu merupakan usaha-usaha yang ditempuh agar rencana yang telah disusun sebelumnya dapat dicapai. Dengan demikian pengawasan adalah mengevaluasi prestasi kerja dan tindakan perbaikan apabila perlu. Aspek pengawasan yaitu dengan membandingkan antara prestasi dengan yang dianggarkan. Tujuan pengawasan itu bukanlah mencari kesalahan akan tetapi mencegah dan memperbaiki kesalahan.

3. Fungsi Koordinasi Fungsi koordinasi menuntut adanya keselarasan tindakan bekerja dari setiap individu atau bagian dalam perusahaan untuk mencapai tujuan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan adanya koordinasi diperlukan perencanaan yang baik, yang dapat menunjukkan keselarasan rencana antara satu bagian dengan bagian yang lain. Anggaran yang berfungsi sebagai perencanaan harus dapat menyesuaikan rencana yang dibuat untuk berbagai bagian dalam perusahaan, sehingga rencana kegiatan yang satu akan selaras dengan yang lainnya.
4. Anggaran sebagai pedoman kerja Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang disusun sistematis dan dinyatakan dalam unit moneter. Penyusunan anggaran berdasarkan pengalaman masa lalu dan taksiran-taksiran pada masa yang akan datang, maka ini dapat menjadi pedoman kerja bagi setiap bagian dalam perusahaan untuk menjalankan kegiatannya. Tujuan yang paling utama dari anggaran adalah untuk pengawasan luar, yaitu untuk membatasi sumber-sumber daya keseluruhan yang tersedia untuk suatu instansi dan untuk mencegah pengeluaran-pengeluaran bagi hal-hal atau aktivitas-aktivitas yang tidak dibenarkan oleh undang-undang.

Sehingga dapat disimpulkan anggaran berfungsi sebagai alat perusahaan untuk membantu manajemen dalam melaksanakan setiap keputusan yang ditetapkan. Anggaran digunakan untuk memberikan motivasi kepada bawahan mengenai progres kinerja pegawai. Anggaran sebagai perencanaan, pengawasan dan pengendalian kegiatan operasional didalam perusahaan atau organisasi.

Menurut Handoko, (2003:23) ada dua fungsi perencanaan :

1. Penetapan atau pemilihan tujuan-tujuan organisasi dan
2. Penentuan strategi, kebijaksanaan, dan metode sistem anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan.

Dari pernyataan diatas menjelaskan bahwa fungsi perencanaan yaitu melakukan penetapan atau pemilihan tujuan organisasi setelah itu dilakukan penentuan kebijakan dan metode sistem anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan penggunaan anggaran.



Menurut Tjokroamidjojo (dalam Syafalevi, 2011:28) perencanaan dalam arti seluas-luasnya merupakan suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efektif dan efisien.

Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA) adalah indikator yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan selaku BUN (Bendahara Umum Negara) untuk mengukur kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja Kementerian Negara/Lembaga dari sisi kesesuaian terhadap perencanaan, efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi pelaksanaan anggaran, dan kepatuhan terhadap regulasi.

Menurut Handoko indikator - indikator dari pengawasan adalah sebagai berikut :

1. Penetapan standar pelaksanaan atau perencanaan Dalam pengawasan adalah menetapkan standar pelaksanaan, standar mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai patokan untuk penilaian hasil - hasil.
2. Pengukuran kerja Pelaksanaan kegiatan penetapan standar akan sia - sia bila tidak disertai dengan pengamatan pelaksanaan kegiatan.
3. Tindakan koreksi Pengembalian tindakan koreksi yang diperlukan bila pelaksanaan menyimpang dari standar yang dilakukan.

Handoko (2009:90)

Pernyataan diatas menjelaskan bahwa indikator dari pengawasan yaitu menetapkan standar pelaksanaan dengan pengukuran pelaksanaan kegiatan dengan melakukan pengamatan kegiatan dan melakukan evaluasi bila terdapat penyimpangan.

### **2.1.2 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat (paerlemen) daerah (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah. Sedangkan menurut Nurcholis (2007) DPRD adalah lembaga yang mewakili rakyat daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan anggota DPRD Kabupaten dipilih dari partai politik dalam pemilu.

Marbun (2006:34) menyatakan bahwa anggota DPRD diresmikan secara administrasi dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas Nama Presiden sebagai Kepala Negara, adapun masa keanggotaan DPRD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Nurcholis menyatakan bahwa anggota DPRD mempunyai hak sebagai berikut:

- a. Interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Bupati mengenai kebijakan pemerintah Kabupaten/Kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat.
- b. Angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah baik itu Kabupaten/Kota atau Provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Menyatakan pendapat terhadap kebijakan dan implementasi kepala daerah baik itu Bupati/Gubernur
- d. Mengajukan rencana Peraturan Daerah
- e. Mengajukan pertanyaan adalah anggota DPRD mempunyai hak mengajukan pertanyaan kepada Bupati
- f. Menyampaikan usul dan pendapat adalah anggota DPRD mempunyai hak menyampaikan usul dan pendapat mengenai suatu hal, baik yang sedang dibicarakan maupun yang tidak dibicarakan dalam rapat.
- g. Memilih dan dipilih adalah anggota DPRD mempunyai hak memilih dan dipilih menjadi anggota/pimpinan dari alat kelengkapan DPRD

- h. Membela diri adalah anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran sumpah/janji, kode etik atau tidak melaksanakan maka anggota dewan diberi kesempatan untuk membela diri kepada Badan Kehormatan DPRD
- i. Imunitas adalah hak anggota DPRD untuk membicarakan atau menyatakan secara tertulis segala hal dalam lembaga tersebut tanpa boleh dituntut dimuka pengadilan.
- j. Protokoler adalah hak anggota DPRD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.
- k. Keuangan dan administratif adalah anggota DPRD mempunyai hak memperoleh tunjangan atas tugas dan wewenangnya yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan daerah.

(Nurcholis, 2007:23)

Pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPRD memiliki hak mengajukan rancangan peraturan daerah, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, protokoler, serta keuangan dan administratif.

#### **2.1.2.1 Peran dan Fungsi DPRD**

Menurut Rosseau dalam Abu Daud Busroh (1985:129), menyatakan bahwa rakyat yang berdaulat itu hanyalah merupakan fiksi saja, karena rakyat dapat mewakilkan kekuasaannya dengan berbagai cara. Jadi pengertian kedaulatan adalah pengertian semu, abstrak, dalam arti tidak dapat dilihat dengan nyata dalam bentuk yang kongkrit.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan Daerah Propinsi diterapkan secara terbatas (penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Berdasarkan Bab V Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, bahwa: Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa: DPRD memiliki fungsi antara lain: (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, dan (c) fungsi anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda).

Istilah perwakilan rakyat seringkali digantikan dengan istilah legislatif atau sebaliknya. Dalam sejarahnya lembaga perwakilan berkembang dalam dua tahap. Pertama-tama dalam pengertian sebagai pembuat Undang-Undang, yang dalam pengertian itu lembaga perwakilan sudah ada sejak abad ke-14 di Inggris, namun demikian peran legislatif atau pembuat Undang-Undang baru berkembang sepenuhnya kurang lebih pada 5 abad terakhir. Pengertian legislatif lebih mengacu pada pengertian klasik tentang kekuasaan Negara. Kekuasaan Negara dalam pengertian itu dibagi dalam tiga kelompok yaitu:

- a. Kekuasaan perundang-undangan (*legislatif power*)
- b. Kekuasaan penyelenggara pemerintahan (*eksekutif power*)
- c. Kekuasaan peradilan (*judicial power*)

Perkembangan lebih lanjut para anggota legislatif tidak hanya sebagai pembuat Undang-Undang, tetapi bertambah fungsinya sebagai badan perwakilan rakyat (*representatif*) untuk mewakili dan memperjuangkan segala kepentingan rakyat dari berbagai aspek. (Jakarta LIPI Press 2007:1)

#### **2.1.2.2 Badan Anggaran DPRD (Banggar)**

Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Tugas utamanya adalah memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Walikota dalam mempersiapkan penetapan RAPBD, perubahan dan perhitungan APBD, dan menyusun anggaran belanja DPRD serta memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD.

Menurut pasal 55 PP Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tugas Badan Anggaran (Banggar) DPRD adalah:

1. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD;
2. Melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan KUA serta PPAS;
3. Memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
4. Melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan gubernur bagi DPRD kabupaten/kota bersama tim anggaran pemerintah daerah;
5. Melakukan pembahasan bersama TAPD terhadap rancangan KUA serta rancangan PPAS yang disampaikan oleh kepala daerah; dan
6. Memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

(<http://saifulrahman.lecture.ub.ac.id/files/2010/03/Pertemuan-4.pdf>)

Berdasarkan pernyataan diatas menjelaskan bahwa Banggar merupakan alat kelengkapan dewan yang bertugas untuk memberikan saran atau pendapat berupa pokok pikiran kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan APBD dengan melakukan pembahasan APBD Bersama TAPD yang kemudian disampaikan kepada kepala daerah

### **2.1.3 Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah**

Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan rencana kerja tahunan untuk mewujudkan kegiatan-kegiatan Pemerintah Daerah baik rutin maupun pembangunan yang diatur dan diperhitungkan dengan uang. Proses penyusunan anggaran baik itu APBD atau APBN seringkali menjadi isu penting yang menjadi sorotan masyarakat, bahkan APBD atau APBN tersebut menjadi alat politik yang digunakan oleh pemerintah sendiri maupun pihak oposisi.

Penyusunan anggaran pendapatan adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang seluruh kegiatan pemerintah atau instansi yang dinyatakan dalam unit moneter (nilai uang) untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang. Anggaran pendapatan pada dasarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penyusunan APBD. Dimana dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan mempunyai arti penting bagi pemerintah daerah dalam membantu kelancaran roda pembangunan dan memberikan isi dan arti kepada tanggung jawab pemerintah daerah khususnya sehingga tercipta perencanaan dan pelaksanaan yang efektif.

Untuk menghasilkan penyelenggaraan anggaran daerah yang efektif dan efisien, tahap persiapan atau perencanaan anggaran merupakan salah satu factor yang harus diperhatikan. Namun demikian, tahap persiapan atau penyusunan anggaran harus di akui memang hanyalah salah satu tahap penting dalam keseluruhan siklus/proses anggaran daerah tersebut.

Belanja daerah merupakan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi.

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Pada pengamatan sementara peneliti, pada kenyataannya masih belum optimalnya pelaksanaan fungsi anggaran yang dijalankan DPRD Kota Solok dan masih belum dapat berjalan dengan baik, masih banyaknya terdapat penyalahgunaan anggaran mulai dari korupsi dan penggunaan anggaran yang tidak tepat sehingga tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh peraturan perundang-undangan.

Untuk dapat memiliki hasil yang maksimal dalam implementasi fungsi anggaran maka menggunakan teori dari Nafarin (2015:28-30) tentang anggaran perusahaan yang mengungkapkan bahwa, anggaran memiliki 3 fungsi yaitu:



Pertama, Fungsi Perencanaan. Fungsi perencanaan didalam anggaran digunakan untuk menentukan rencana belanja dan sumber dana yang ada seefisien mungkin. Perencanaan meliputi:

1. Penetapan atau pemilihan tujuan organisasi, bagaimana tujuan penetapan/pemilihan dalam pembahasahan/penetapan anggaran
2. Penentuan kebijaksanaan, dan metode, bagaimana metode fungsi anggran yang dijalankan di DPRD Kota Solok Provinsi Sumatera Barat

Kedua, Fungsi Pelaksanaan adalah Anggaran digunakan sebagai pedoman pelaksanaan pekerjaan, artinya sebelum pekerjaan dilaksanakan terlebih dahulu mendapat persetujuan yang berwenang (terutama dalam hal keuangan). Yang meliputi

1. Efektivitas Pelaksanaan Anggaran bagaimana mencapai tujuan yang maksimal dalam pelaksanaan penggunaan anggaran
2. Efisiensi Pelaksanaan Anggaran bagaimana ukuran suatu keberhasilan dapat tercapai dalam pelaksanaan penggunaan anggaran
3. Kepatuhan terhadap regulasi bagaimana dalam pelaksanaan penggunaan anggaran bisa berjalan dengan baik sesuai yang ditetapkan oleh kebijakan

Ketiga, Anggaran merupakan alat pengawasan atau pengendalian (controlling). Pengawasan berarti mengevaluasi (menilai) terhadap pelaksanaan pekerjaan, meliputi:

1. Membandingkan realisasi dengan rencana (anggaran) adalah tindakan untuk mencapai sesuatu yang direncanakan sesuai rencana anggaran yang sudah dibuat
2. Melakukan tindakan koreksi apabila dipandang perlu jika terdapat kesalahan dalam penggunaan anggaran atau bahkan merugikan.

Untuk lebih jelasnya alur penelitian ini akan digambarkan melalui bagan kerangka pemikiran dihalaman berikut:

**Gambar 2.1**  
**Bagan Kerangka Pemikiran**



