

# PELAKSANAAN FUNGSI DPRD KABUPATEN KARANGANYAR

Oleh : Y. Budi Santosa

## ABSTRACT

Y. Budi Santosa, 2016. *Role of Ligislature at Regency Level in Karanganyar Regency*. Magister Program of Public Administration, Surakarta Slamet Riyadi University, thesis, unpublished.

This study aimed to analyse the role of legislature in drafting local regulations, local budgets and supervision. These efforts are aimed at improving the public welfare. Descriptive qualitative research strategy was selected to answer the formulated research problems. Primary as well as secondary data were collected. Primary data was collected by using interview indepth data collecting technique by interviewing some selected relevant informen, most of them were the members of the legislature at Regency Level in Karanganyar Regency. Research results indicated that: (1) Role of local regulation planning in formulating local regulations seemed surprisingly high. It was indicated that in 2015 it was targeted that fourteen local regulation should be formulated, but evidently the legislature had already formulated twenty nine local regulations. (2) Research results indicated however, that the function of local legislature budget was not implemented efficiently nor effectively. Research result also showed that dealing with budget, the transparency, accuntability, and timelines had not fulfilled the justice principles. It was found that the budget was formulated without using the performance approach. However, at first it was predicted that the revenue and expenditures of Karanganyar Regency in the year of 2014 budget was deficit, but in the accountability of the application of revenue and expenditures in the year of 2014 was able to be budget surplus. This was the evident that there was collaboration and synergy between the legislature and the Regency Government of Karanganyar in order to realize the public welfare.

**Key words:** *regulation; revenue and budget; public welfare; transparency; accountability; timelines.*

## 1. Pendahuluan

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana halnya di pusat negara, perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga

daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat negara. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat negara, di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintah Daerah memiliki perangkat-perangkat untuk menjalankan system pemerintahannya, berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 Bab I Pasal 1 ayat 2 menerangkan bahwa yang dimaksud Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di era otonomi daerah, pelaksanaan fungsi DPRD menjadi kian penting, karena tata pemerintahan di daerah diberi kewenangan untuk mengelola berbagai urusan dan kebijakan di tingkat daerah yang pelaksanaannya rentan terhadap penyimpangan-penyimpangan, di sinilah dituntut peran DPRD untuk memberikan sistem penanda bahaya apabila terjadi kejanggalkan atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan di daerah. Kebijakan publik adalah kebijakan yang menyangkut kepentingan orang banyak atau masyarakat umum. Kebijakan publik tersebut dilaksanakan oleh eksekutif daerah maupun lembaga-lembaga lainnya yang berkompeten. Dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah tersebut fungsi DPRD adalah sebagai lembaga pengawas/ control, yaitu mengawasi dan mengendalikan agar kebijakan yang telah ditetapkan dilaksanakan sesuai dengan tujuannya. Pengawasan oleh DPRD sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda.

Dalam era otonomi daerah saat ini, ada beban berat yang ditumpukan kepada Pemerintahan Daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Beban itu adalah upaya mensejahterakan, menyerap dan menjalankan harapan dan keinginan masyarakat serta meringkai perilaku dan aktifitas pejabat daerah dalam sebuah peraturan yang sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari kebijakan demokrasi pemerintahan, karena itu penguatan fungsi DPRD perlu dilakukan.

Pelaksanaan fungsi DPRD akan terjadi perubahan yang cukup signifikan seiring dengan penguatan kewenangan yang dimilikinya tersebut. Dengan adanya keseimbangan hak dan kewenangan tersebut antara eksekutif dan legislatif diharapkan korupsi dapat berkurang seiring dengan pematangan demokrasi dalam kehidupan masyarakat. Terwujudnya *“Clean and good governance”* merupakan harapan semua masyarakat. Lembaga DPRD harus dapat menggunakan fungsinya untuk mengawal Pemerintah Daerah agar dapat bersinergi dengan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat dalam menjalankan tugasnya untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Demikian halnya dengan Kabupaten Karanganyar sebagai daerah otonom yang menyelenggarakan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi yang secara ideal diharapkan dapat secara mandiri berkonsentarsi membangun daerahnya, namun demikian dalam penyelenggaraan otonomi daerah tentu tidak terlepas dari berbagai permasalahan-permasalahan.

Berkembangnya berbagai wacana dan pendapat masyarakat yang masih meragukan kredibilitas para wakilnya dan rasa ingin tahu peneliti tentang bagaimana pelaksanaan fungsi DPRD terhadap pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan, membuat penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian terhadap pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten Karanganyar, penelitian ini juga diharapkan mampu menjawab berbagai anggapan miring tentang DPRD dalam melaksanakan fungsinya. Inti dari penelitian ini adalah mengkaji dan menganalisis apakah pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten Karanganyar telah dilakukan secara baik.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Birokrasi dan politik bagai dua mata uang yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Birokrasi dan politik memang merupakan dua institusi yang memiliki karakter yang berbeda, namun saling mengisi. Ciri khas birokrasi adalah bentuk institusi yang berjenjang,

rekrutmen berdasarkan keahlian, dan bersifat *impersonal*. Sedangkan politik adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima oleh sebagian besar warga untuk membawa masyarakat kearah kehidupan bersama yang harmonis.

Djokosutono (1982:15) menyatakan bahwa fungsi mempunyai empat arti dalam lapangan *Natuurwissenschaft* dan tiga arti dalam lapangan *Geiteswissenschaft* yakni: 1) arti pertama dalam lapangan *Natuurwissenschaft* ialah arti yang sering dipakai dalam ilmu pasti. Disini fungsi berarti “tergantung pada”. 2) arti kedua dalam lapangan *Natuurwissenschaft* ialah tugas, *in taak, ambt, wekking hed verband met het geheel*,... ini tidak dapat dipandang tersendiri. 3) arti ketiga dalam lapangan *Natuurwissenschaft* atau arti kedua dalam lapangan *Geiteswissenschaft* ialah hubungan timbal balik antara bagian dari keseluruhan atau antara bagian dengan bagian. Misalnya fungsi hukum (*deel*) terhadap negara (*Geheel*) atau fungsi negara (*deel*) terhadap masyarakat (*geheel*) atau fungsi hukum (*deel*) terhadap ekonomi (*deel*). 4) arti keempat dalam *natuurwissenschaft* atau arti ketiga dalam lapangan ialah *working*.

Teori fungsi berkeyakinan bahwa perilaku mempunyai fungsi untuk menghadapi dunia luar individu, dan senantiasa menyesuaikan diri dengan lingkungannya menurut kebutuhannya. Oleh sebab itu di dalam kehidupan manusia, perilaku itu tampak terus-menerus dan berubah secara relatif. Fungsi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah fungsi DPRD yakni fungsi pembentukan Peraturan Daerah, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang dijabarkan kedalam tugas dan wewenang DPRD.

Menurut George R. Terry dan Leslie W. Rue dalam bukunya Dasar-Dasar Manajemen (2013 : 1), manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud nyata. Sedangkan definisi Manajemen Publik yaitu manajemen instansi pemerintah.

Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti planning, organizing, dan controlling di satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain. Lima Fungsi Utama Manajemen adalah sebagai berikut (George R. Terry dan Leslie W. Rue, 2013 : 9-10) : 1) Planning, yaitu menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai selama suatu masa yang akan datang dan apa yang harus diperbuat agar dapat mencapai tujuan-tujuan itu. 2) Organizing, yaitu mengelompokkan dan menentukan berbagai kegiatan penting dan memberikan kekuasaan untuk melaksanakan kegiatankegiatan itu. 3) Staffing, yaitu menentukan keperluan-keperluan SDM,

pengerahan, penyaringan, latihan, dan pengembangan tenaga kerja. 4) *Motivating*, yaitu mengarahkan atau menyalurkan perilaku manusia kearah tujuan-tujuan. 5) *Controlling*, yaitu mengukur pelaksanaan dengan tujuan-tujuan menentukan sebab-sebab penyimpangan dan mengambil tindakantindakan korektif dimana perlu.

Teori Fungsi Negara menurut Pendapat Para Ahli adalah sebagai berikut (Retno Listyarti, 2007 : 22-23) :

1. John Locke membagi fungsi negara menjadi tiga yaitu Fungsi legislatif atau membuat undang-undang, fungsi eksekutif atau membuat peraturan dan mengadili, serta fungsi federatif atau mengurus urusan luar negeri serta urusan perang dan damai.
2. Ada empat fungsi negara menurut Van Vollenhoven yang dikenal dengan istilah catur praja. Keempat fungsi itu adalah: *bestuur*, fungsi menyelenggarakan pemerintahan; *rechtsprak*, fungsi mengadili; *regeling*, fungsi membuat peraturan; *politie* yaitu fungsi ketertiban dan keamanan.
3. Fungsi Negara menurut Montesquieu, yang membagi fungsi negara atas tiga tugas pokok, meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif.
4. Fungsi Negara menurut Miriam Budiardjo dibagi menjadi empat fungsi, yaitu: 1) Fungsi menegakkan keadilan yang dilaksanakan melalui badan-badan peradilan. 2) Fungsi pertahanan adalah untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar sehingga negara harus mempunyai alat-alat pertahanan. 3) Penertiban (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan dalam masyarakat, negara harus melaksanakan penertiban atau bertindak sebagai stabilisator. 4) Kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Bagi negara baru, fungsi ini sangat penting karena untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat diperlukan campur tangan dan peran aktif negara.

Negara sebagai sebuah organisasi dalam menyelenggarakan kehidupan masyarakat, memiliki fungsi yaitu sebagai pengatur kehidupan dalam negara untuk menciptakan tujuan-tujuan negara. Menurut para ahli kenegaraan, fungsi-fungsi negara mencakup hal-hal sebagai berikut (Budiyanto, 2006:24): 1) Sebagai *stabilisator*, yaitu menjaga ketertiban(*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah berbagai bentrokan dan perselisihan dalam masyarakat. 2) Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Pada masa sekarang, fungsi ini dianggap sangat penting terutama bagi negara-negara baru atau sedang berkembang. 3) Mengusahakan pertahanan untuk menangkalkan kemungkinan serangan dari luar. Negara harus dilengkapi dengan alat-alat

pertahanan yang kuat dan canggih. 4) Menegakkan keadilan, yang dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.

Mohammad Kusnardi, S.H. membagi fungsi negara menjadi dua, yaitu menjamin ketertiban (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, negara harus menjamin terciptanya ketertiban. Negara bertindak sebagai stabilisator. Kedua, mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Dewasa ini fungsi ini sangat penting. Setiap negara berusaha meningkatkan taraf hidup masyarakat secara ekonomis. Kemajuan suatu bangsa salah satunya ditentukan oleh kemampuan aparatur birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya yaitu, sebagai pelayan publik kepada masyarakat secara profesional dan akuntabel. Apabila publik dapat terlayani dengan baik oleh aparatur birokrasi, maka dengan sendirinya aparatur birokrasi mampu menempatkan posisi dan kedudukannya yaitu sebagai *civil servant* atau *public service*. Kondisi ini akan berdampak pada kinerja dari aparatur birokrasi yang sesuai dengan harapan dari masyarakat, pada akhirnya akan timbul *trust* kepada aparatur birokrasi tersebut. Hal inilah yang akan menjadikan negara yang maju dalam hal pelayanan kepada warganya dan melahirkan pada terwujudnya birokrasi yang bersih, akuntabel dan transparan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien, cepat dan efektif. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat mereka daripada pemerintah pusat. (Mudrajad, 2014 : 30).

Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebelum diubah oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan 3 (tiga) fungsi untuk DPRD yaitu: *Pertama*, Fungsi Legislasi yang pelaksanaannya diwujudkan dengan membentuk peraturan daerah. Peraturan Daerah

adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari kepala daerah (pemerintah daerah) maupun dari DPRD. Khusus peraturan daerah tentang APBD dan perencanaan pembangunan (RPJMD/PD dan Tata Ruang), rancangannya diprakarsai oleh Pemerintah Daerah, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah tertentu yang mengatur APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang, ditetapkan setelah melalui tahapan evaluasi oleh Gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat. Evaluasi ini bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauhmana peraturan daerah tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi, dan/atau Perda lainnya. Setelah kepala daerah menetapkan rancangan Perda menjadi Perda, dokumen Perda disampaikan kepada Gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat. *Kedua*, fungsi Anggaran dimana pelaksanaan fungsi anggaran diwujudkan dengan membahas dan menyetujui Rancangan APBD bersama Bupati/Kepala Daerah. DPRD perlu memahami peraturan-peraturan teknis selain peraturan terkait mekanisme pembahasan, agar dalam pembahasan anggaran, DPRD dapat mengawal bahwa program atau kegiatan yang akan dibiayai (masuk dalam APBD) adalah program dan kegiatan yang menjadi urusan pemerintahan yang menjadi urusan (kewenangan) pemerintahan daerah bersangkutan. DPRD harus memastikan bahwa program dan kegiatan yang dibiayai, lebih diutamakan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah bersangkutan, yakni program dan kegiatan yang menjadi urusan pemerintahan daerahnya. Pemerintahan Daerah Provinsi dapat membiayai urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam bentuk bantuan, namun tidak menjadi kewajibannya. Lebih efektif lagi, program dan kegiatan yang dibiayai semestinya program dan kegiatan hasil Musrembang Pemerintah Daerah dan hasil reses DPRD. Keduanya disinkronkan untuk kemudian dibicarakan skala prioritas dalam Rapat Kerja DPRD sebelum pemerintah daerah menyusun KUA PPAS. Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh Bupati/Kepala Daerah. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara: (1) membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh Bupati/Kepala Daerah berdasarkan RKPD, (2) membahas rancangan Perda tentang APBD, (3) membahas rancangan Perda tentang perubahan APBD, (4) membahas rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. *Ketiga*, fungsi Pengawasan dimana hal yang patut digarisbawahi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD adalah kesesuaian antara

laporan dengan kenyataan, dan antara rencana dengan realisasi. Pelaksanaan fungsi pengawasan juga hanya didasarkan pada hal-hal yang menjadi urusan pemerintahan daerah bersangkutan. DPRD Provinsi tidak berwenang mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota ataupun urusan Pemerintah Pusat. Demikian pula sebaliknya, DPRD Kabupaten/Kota tidak berwenang mengawasi pelaksanaan urusan pemerintah (pusat) dan urusan pemerintahan daerah provinsi.

Berdasarkan Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 4 Peraturan DPRD Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD. Fungsi DPRD ada tiga yaitu: (1) Pembentukan Peraturan Daerah, (2) Anggaran, (3) Pengawasan.

Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah dilaksanakan bersama Bupati, fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui Rancangan APBD bersama Bupati, sedangkan fungsi pengawasan diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah. Dalam rangka melaksanakan fungsinya tersebut, DPRD menjaring aspirasi masyarakat.

Dalam melaksanakan fungsi-fungsi DPRD, termasuk fungsi Pembentukan Perda dan fungsi anggaran, setiap anggota DPRD perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar di bidangnya. Informasi dan kepakaran itu, banyak tersedia dalam masyarakat yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat banyak.

Dikaitkan dengan fungsi DPRD, teori fungsi negara menurut Van Vollenhoven yang dapat dipergunakan adalah fungsi menyelenggarakan pemerintahan dan fungsi membuat peraturan. Sedangkan teori fungsi negara menurut Mohammad Kusnardi, S.H. yang dapat dipergunakan adalah fungsi mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Peneliti berpendapat bahwa Pemerintah di Daerah dijalankan oleh Bupati bersama DPRD sebagai mitra yang sejajar, sehingga lembaga DPRD memiliki fungsi yang sangat berperan untuk perwujudan keinginan masyarakat dalam hal pemberian pelayanan publik dari pemerintah kepada warganya.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan Bupati/Kepala Daerah. Pemahaman ini memberikan cara pandang, bahwa DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat



rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajaryang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah.

Untuk itu lembaga DPRD Kabupaten Karanganyar harus meningkatkan fungsinya dalam bidang pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sehingga kesejahteraan rakyat terwujud dan meningkat di Kabupaten Karanganyar. Jangan sampai setelah ditetapkan suatu Peraturan Daerah, dilupakan begitu saja. Harus ada pengawasan dalam jangka panjang, yang nantinya bisa dievaluasi apakah Peraturan Daerah tersebut sudah sesuai dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat atau perlu diperbaiki lagi.

## **2. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan metode kualitatif. Dalam Moleong (2007:4), metodologi kualitatif yang didefinisikan oleh Bogdan dan Taylor adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Metode penelitian kualitatif sangat relevan digunakan dalam penelitian ini karena tujuan penelitian ini untuk menganalisis fungsi DPRD Kabupaten Karanganyar dalam mewujudkan peningkatan pelayanan masyarakat di Kabupaten Karanganyar.

Dalam proses analisis data, mengikuti alur siklus analisis menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2009:246-252). Ketiga alur kegiatan yang dilakukan secara bersamaan dan menjadi suatu siklus serta interaksi antara alur yang satu dengan alur yang lainnya, meliputi : a) Reduksi data yaitu proses pemilihan, perumusan atau perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakkan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, di mana proses ini berlangsung secara terus menerus selama penelitian berlangsung. b) Penyajian data,

merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah dipahami yang memberi kemungkinan dilakukannya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini menuntut seorang penelitian untuk mampu mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan. c) Penarikan Kesimpulan (Verifikasi) merupakan sebagian dari seluruh konfigurasi kegiatan penelitian yang utuh dan dapat dilakukan selama penelitian berlangsung verifikasi ini mungkin sesingkatnya. Pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran peneliti selama ini menulis dan meninjau

ulang catatan-catatan lapangan, atau mungkin lebih seksama dan memakan waktu serta tenaga yang lebih besar.

### 3. Hasil Penelitian

Pada penelitian ini, peneliti ingin memfokuskan pada 3 (tiga) fungsi DPRD yaitu fungsi pembentukan perda, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Peneliti sehari-hari menjalankan tugas di Sekretariat DPRD Kabupaten Karanganyar, sehingga dalam mendekati informan, peneliti tidak mendapati kesulitan yang berarti. Informan yang peneliti temui merupakan orang-orang yang berkompeten dalam bidang tugasnya. Info ini peneliti dapatkan dari informan satu dengan lainnya dan dokumen peraturan perundang-undangan.

Sebagian besar informan adalah Anggota DPRD yang sudah lebih dari 1 (satu) periode masa jabatan, sehingga lebih memiliki pengalaman dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Selain itu peneliti juga melakukan wawancara terhadap Sekretaris DPRD dan Kasubag Legislasi Sekretariat DPRD Kabupaten Karanganyar yang terlibat langsung dalam setiap rapat-rapat alat kelengkapan DPRD, baik dalam rapat terkait pembentukan perda, anggaran maupun Rapat Pimpinan DPRD dan rapat kerja Komisi dengan *partner* kerja. Juga terhadap Masyarakat dan kalangan eksekutif yang terkait langsung dalam rangkaian kegiatan *publik hearing* dan pembahasan Rancangan Perda dengan lembaga DPRD Kabupaten Karanganyar.

Program pembentukan Perda memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Dalam menetapkan program pembentukan Perda, DPRD Kabupaten Karanganyar melakukan koordinasi dengan Bupati Karanganyar. Fungsi pembentukan Perda dilaksanakan DPRD melalui tiga cara: a) Membahas bersama Bupati dan menyetujui atau tidak menyetujui Rancangan Perda Kabupaten Karanganyar. b) Mengajukan usul Rancangan Perda Kabupaten Karanganyar. c) Menyusun Program Pembentukan Perda bersama Bupati.

Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda diluar program pembentukan Perda karena beberapa alasan: a) mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam. b) menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain. c) mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah. d) akibat pembatalan oleh gubernur sebagai wakil

Pemerintah Pusat. e) Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten Karanganyar dalam bidang pembentukan Perda Tahun 2015, berdasarkan target kuantitas, dapat dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten Karanganyar secara maksimal, terbukti dalam Program Pembentukan Perda yang telah disetujui bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah sejumlah 14 judul Raperda, tetapi DPRD dan Pemerintah Kabupaten Karanganyar mampu membahas dan menyelesaikan sejumlah 29 Raperda dan ditetapkan sebagai Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah dibuat untuk kepastian hukum sebagai dasar dan landasan Bupati Karanganyar dalam membuat kebijakan, dengan mempertimbangkan keunggulan lokal / daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Karanganyar.

Pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten Karanganyar dalam Pembentukan Perda, memiliki tujuan untuk melaksanakan fungsi badan legislatif dalam kapasitas sebagai wakil rakyat untuk menuangkan kepentingan dan aspirasi anggota masyarakat kedalam kebijaksanaan formal dalam bentuk peraturan daerah dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan daerah sebagai bagian dari hukum tertulis mempunyai fungsi antara lain sebagai alat pengendali sosial dan sebagai sarana rekayasa masyarakat, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan menjadi simbol pemerintahan yang demokratis, karena dibuat bersama antara eksekutif dan legislatif.

Fungsi DPRD dalam bidang anggaran, jika dilaksanakan oleh Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar secara efisien dan efektif, maka dapat dipastikan tidak akan terjadi defisit antara penerimaan daerah dengan pengeluaran daerah dalam penyusunan RAPBD yang dapat ditetapkan menjadi APBD. Hal yang demikian dapat dihindarkan dengan mengefektifkan fungsi alokasi anggaran sesuai dengan skala prioritas.

Namun karena sebagian legislator daerah yang terpilih dalam Pemilu 2014 belum menguasai pentingnya fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi dalam penyusunan dan penetapan APBD, membuat kemampuan dalam memprediksi kemungkinan terjadinya defisit anggaran yang hampir menimpa semua daerah dewasa ini belum akurat. Sehingga anggota DPRD harus diberikan pembekalan yang cukup dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya khususnya dalam penyusunan APBD.

Selain itu diperlukan transparansi antara pihak eksekutif di daerah yang mengusulkan RAPBD dengan pihak DPRD, sehingga implementasi fungsi alokasi,

anggaran dapat mempertemukan ranah kewenangan antara DPRD dengan pemerintah daerah, tidak menimbulkan dampak negatif terhadap akuntabilitas penganggaran daerah.

Pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Kabupaten Karanganyar Tahun 2014 telah melebihi batas waktu yang ditentukan, karena dibahas pada tahun berjalan. Hal ini terjadi bukan tanpa alasan, karena di Kabupaten Karanganyar pada waktu yang seharusnya sudah membahas APBD Tahun Anggaran 2014 yaitu maksimal akhir tahun 2013 harus sudah ditetapkan sebagai Perda APBD, terjadi pergantian kekuasaan Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pelantikan Bupati dan Wakil Bupati Karanganyar pada tanggal 15 Desember 2013. Selain itu, pada bulan April 2014 juga ada agenda nasional yaitu Pemilihan Umum Legislatif, sehingga kegiatan para Anggota DPRD sangat padat.

Melihat Nota Kesepakatan KUA PPAS Tahun Anggaran 2014 disampaikan ke DPRD Kabupaten Karanganyar pada tanggal 22 Maret 2014, dan selanjutnya dibahas bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah hanya dalam waktu 1 (satu) bulan, Rancangan Perda APBD telah disetujui bersama pada tanggal 24 April 2014. Sesuai aturan, Rancangan Perda APBD harus dikirim ke Gubernur untuk dievaluasi. Pada tanggal 12 Mei 2014, Raperda APBD telah berhasil ditetapkan sebagai Perda APBD.

APBD Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2014 yang awalnya defisit anggaran sejumlah Rp. 251.267.118.000,00 tetapi dalam Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2014 bisa menjadi surplus Rp. 6.942.985.709,00. Hal ini menjadi sebuah prestasi DPRD Kabupaten Karanganyar bersama Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam bersinergi untuk bekerja bersama untuk masyarakat Kabupaten Karanganyar.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD berprinsip proporsional (seimbang antara anggaran dan kemanfaatannya), profesional (optimal dalam pelaksanaan tugas sehingga memberikan manfaat bagi pengelolaan pemerintah daerah) dan berprinsip ketaatan hukum (mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan, prinsip-prinsip ini mengharapkan agar mencapai tujuan yaitu dapat melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, taat asas dan bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme).

Pengawasan DPRD yaitu tugas DPRD untuk mengawasi pelaksanaan kerja Pemerintah Kabupaten oleh Bupati dalam menjalankan Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang regulasi pemerintahan di daerah. Wakil Ketua DPRD Kabupaten Karanganyar.

Pelaksanaan pengawasan DPRD Kabupaten Karanganyar dilakukan melalui kunjungan kerja ke lapangan, inspeksi mendadak atas laporan masyarakat, rapat kerja

dengan Bupati/Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait dan kegiatan reses untuk menampung aspirasi dari masyarakat Kabupaten Karanganyar. Pengawasan DPRD dilakukan terhadap seluruh kegiatan-kegiatan pemerintah, baik dari sisi anggaran, kinerja, maupun kinerja pemerintah dalam menjawab tuntutan masyarakat dan menjadi kewajiban pemerintah pula dalam rangka bekerja untuk menyejahterakan rakyat.

#### **4. Penutup**

Untuk memaksimalkan pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten Karanganyar, maka peneliti menyarankan beberapa hal sebagai berikut : 1) Dalam melaksanakan fungsi pembentukan Perda, DPRD harus banyak memahami peraturan perundang-undangan yang terkait dan kebutuhan masyarakat, sehingga tujuan pembentukan Peraturan Daerah sebagai payung hukum untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan terhadap masyarakat dapat tercapai. 2) Pelaksanaan fungsi anggaran DPRD harus mengedepankan kebutuhan pelayanan dasar masyarakat dan kepentingan umum, sehingga pemerataan pembangunan dapat terwujud di Kabupaten Karanganyar. 3) DPRD Kabupaten Karanganyar harus meningkatkan bentuk dan cara pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, Keputusan Bupati dan kebijakan yang ditetapkan Pemerintah Daerah agar masyarakat turut serta merasakan hasil pembangunan di daerah.

#### **5. Daftar Pustaka**

- Budiyanto, 2006, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk SMA Kelas X*. Penerbit: Erlangga. Jakarta
- Djokosutono, 1982, *Hukum Tata Negara*, Dihimpun oleh Harun Al Rasid, GhaliaIndonesia, Jakarta.
- Listyarti. Retno, 2007, *KTSP Pendidi kan Kewarganegaraan untuk SMA dan MA Kelas X*. Penerbit : Esis. Jakarta
- Moloeng. Lexy J, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung
- Mudrajad Kuncoro, 2014, *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah Edisi 3*, Erlangga, Jakarta
- Subando. Agus Margono Bevaola Kusumasari, 2015, *Manajemen Publik Kontemporer*, Cetakan I, Gava Media, Yogyakarta
- Sugiyono. 2009, *Metode Penelitian Bisnis*, CV Alfabeta, Bandung
- Terry, G.R., dan Leslie W. Rue, 2013, *Dasar-Dasar Manajemen*, Cetakan Keempatbelas, Bumi Aksara, Jakarta
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.  
Media Duta, Jakarta