

**STRATEGI BAPEMPERDA DALAM PENYUSUNAN PERDA HAK INISIATIF  
DPRD NO 7 TAHUN 2017 TENTANG INSENTIF TENAGA PENDIDIK PADA  
TENAGA PENDIDIKAN NON FORMAL  
DI BIDANG KEAGAMAAN (STUDI KASUS DI DPRD KABUPATEN TOBA  
SAMOSIR TAHUN 2014-2019)**

**Hely Joisen<sup>1</sup>, Robert Tua Siregar<sup>2</sup>, Sarintan E Damanik<sup>3</sup>, Mustafa Ginting<sup>4</sup>**

Program Studi Ilmu Perencanaan Wilayah dan Kota  
Sekolah Pascasarjana Universitas Simalungun

**ABSTRAK**

Berdasarkan amanat Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintahan Daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas luasnya. Ini berarti bahwa DPRD memiliki hak inisiatif yaitu hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 23 tahun 2014 yang menyatakan bahwa: Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas - luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan tugas sebagai anggota dewan, dituntut memiliki kualitas yang baik untuk dapat menunjang berjalannya suatu pemerintahan, dengan hak - hak yang dimiliki serta fungsi - fungsi yang diembankan kepada mereka, maka sepatutnya kualifikasi seorang anggota harus berkualitas baik. Se jauh ini dari beberapa fenomena, banyak anggota dewan yang tidak mengetahui apa yang harus dilakukan sebagai anggota dewan. Penelitian ini mencoba mengkaji mengenai pelaksanaan hak inisiatif anggota dewan dalam pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Toba Samosir terutama dalam peningkatan pendidikan non formal. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan hak inisiatif anggota dewan DPRD Toba Samosir periode 2014-2019 belum berjalan secara efektif.

**Kata Kunci :** Hak Inisiatif, DPRD, Perda Pendidikan, Non Formal

**ABSTRACT**

*Based on the mandate of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Regional Governments have the authority to manage their own government affairs according to the principle of autonomy and co-administration. Regional autonomy uses the principle of broadest autonomy. This means that the DPRD has the right of initiative, namely the right to propose draft regional regulations. Regional People's Legislative Council, hereinafter abbreviated as DPRD, is a people's representative institution that has a position as an element of regional government administration, as stated in Law no. 23 of 2014 which states that: Regional government is the administrator of government affairs by the regional government and DPRD according to the principle of autonomy and co-administration with the principle of broadest autonomy in the system and principles of the Unitary State of the Republic of Indonesia. In carrying out their duties as members of the council, they are required to have good quality to be able to support the running of a government, with the rights they have and the functions assigned to them, it is fitting that the qualifications of a member must be of good quality. So far from several phenomena, many board members do not know what to do as board members. This study tries to examine the*



*implementation of the initiative rights of council members in making regional regulations in Toba Samosir Regency, especially in improving non-formal education. This study used qualitative research methods. From the results of the study it can be concluded that the implementation of the initiative rights of members of the DPRD Toba Samosir council for the 2014-2019 period has not been running effectively.*

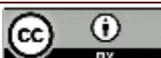
*Keywords: Right to Initiative, DPRD, Regional Regulation on Education, Non-Formal*

## **PENDAHULUAN**

Berdasarkan amanat Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintahan Daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembuatan Produk hukum, yaitu Peraturan Daerah. Pemerintahan Daerah yang dimaksud adalah Pemerintah Kabupaten dan DPRD Kabupaten yang bersinergi dalam pembuatan peraturan daerah. Dalam hal ini DPRD merupakan lembaga yang mempunyai tiga fungsi pokok yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, sedangkan Pemerintah Daerah (eksekutif) mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Selanjutnya disebut Ranperda) serta merupakan lembaga yang menjalankan Peraturan Daerah (Selanjutnya disebut Perda) yang sudah ditetapkan. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD seyogyanya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan

Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama - sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing - masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing - masing.

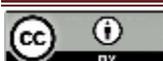
Implementasi amanat UUD 1945 telah ditindak lanjuti dengan melakukan reformasi kelembagaan negara, termasuk didalamnya reformasi kelembagaan DPRD. Reformasi kelembagaan DPRD dapat dilihat pada penataan DPRD yang diatur dalam Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Substansi undang - undang tersebut yaitu bagaimana kedudukan, struktur, dan kewenangan serta tugas lembaga negara pasca amandemen. Tampak jelas perubahan khususnya pada lembaga DPRD yang memiliki kewenangan lebih luas. Hal ini tercermin dalam struktur kelembagaan DPRD, yang didalamnya semakin meneguhkan adanya alat kelengkapan yang secara khusus menangani fungsi legislasi yakni Badan Legislasi Daerah. Kemudian pasca berlakunya Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Badan Legislasi berubah nomenklatur menjadi Badan Pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Bapemperda) dan ketika Undang-



Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 menyebut fungsi DPRD adalah fungsi legislasi, maka kemudian untuk memperjelas perbedaan tersebut dapat dilihat dalam pasal 409 huruf d Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku materi muatan UU MD3 yang khusus mengatur mengenai DPRD, baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota yang berarti mencabut pula pasal 316 ayat (1) dan 365 ayat (1) yang masih menyebut fungsi DPRD adalah fungsi legislasi. Pasca Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah fungsi DPRD benar-benar menjadi fungsi pembentukan perda dan bukan lagi fungsi legislasi. Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap secara kelembagaan dan dibentuk pada saat rapat tatib tentang pembentukan alat kelengkapan DPRD. Peran Bapemperda Daerah sebagai alat kelengkapan DPRD yaitu meliputi prakarsa pembuatan peraturan daerah dan pembahasan rancangan peraturan daerah.

Berdasarkan Tata tertib DPRD Kabupaten Toba Samosir Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Tata Tertib terdapat beberapa tugas dan fungsi Bapemperda yaitu yang pertama adalah menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD; kemudian yang kedua adalah koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah; yang ketiga adalah menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas program yang telah ditetapkan; yang keempat adalah melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD; yang kelima adalah memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, diluar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah; yang keenam adalah mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan / atau atau panitia khusus; yang ketujuh adalah memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah dan yang kedelapan adalah membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Selanjutnya dalam rangka meningkatkan keseragaman dalam penyusunan peraturan peraturan perundang - undangan baik di tingkat pusat hingga tingkat daerah, dalam Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan diatur ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang - undangan. Selain itu, untuk meningkatkan kualitas perancangan peraturan perundang - undangan perlu pula mendukung hal yang terkait dengan tenaga perancang peraturan perundang - undangan sebagai tenaga fungsional yang mempunyai tugas menyiapkan , mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang - undangan dan instrument hukum lainnya.



---

Berdasarkan Tata Tertib DPRD Kabupaten Toba Samosir bahwa Pasal 50 menyatakan bahwa Fungsi legislasi adalah; legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten / Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten / Kota bersama Bupati/ Walikota.

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam beberapa waktu terakhir, mendapat sorotan tajam dari berbagai kalangan, Sorotan ini muncul karena kurangnya kemampuan mayoritas anggota dan kekuatan politik yang ada di DPRD menangkap aspirasi yang berkembang ditingkat publik. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, seharusnya suara yang berkembang di tingkat publik menjadi pertimbangan utama bagi DPRD dalam merumuskan substansi Undang - undang atau di tingkat daerah berupa peraturan daerah (PERDA).

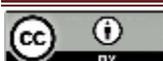
Peraturan Daerah (Perda) bagi Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten / Kota di Indonesia, menjadi instrumen yuridis operasional untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks otonomi daerah, Perda merupakan instrumen pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah, hal ini disebabkan karena esensi otonomi daerah itu adalah kemandirian atau keleluasaan (*zelfstandingheid*), dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*).

Berdasarkan pasal 18 ayat (6) UUD 1945 perubahan dinyatakan; Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Perda dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dari isi pasal tersebut nampak bahwa atribusi kewenangan pembentukan Perda diberikan oleh UUD 1945 kepada Pemerintahan Daerah, yang dalam hal ini menurut pasal 1 angka 7 Undang - Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan; Perda adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Sedangkan dalam pasal 136 ayat (1) Undang - undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Persetujuan itu sendiri sesungguhnya mengandung kewenangan yang menentukan (*dececrive*), artinya tanpa persetujuan DPRD maka tidak akan pernah ada Perda.

Ketentuan itu tidak berarti bahwa kewenangan membuat Perda ada pada Kepala Daerah, dan DPRD hanya bertugas memberikan persetujuan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang - undang No. 32 Tahun 2004.

Lahirnya Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sampai dengan amandemen yang terakhir adalah Undang - Undang 1 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah yang memisahkan DPRD dari pemerintah daerah, dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai mitra eksekutif dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dalam hal ini DPRD sebagai badan legislatif mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra pemerintahan daerah.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sebagaimana diatur dalam Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004. Adapun yang dimaksud dengan Kepala Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, sedangkan DPRD adalah DPRD Provinsi dan / atau DPRD Kabupaten/Kota. Pengertian bersama-sama antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam membuat Perda adalah berkait dengan prakarsanya, yaitu prakarsa dalam membuat Perda



dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah.

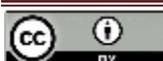
Disamping itu DPRD juga mempunyai hak untuk mengajukan Raperda atas dasar hak inisiatif seperti yang diatur dalam Pasal 44 ayat (1) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004. Perda mempunyai peranan yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sehubungan dengan hal itu DPRD dengan persetujuan Kepala Daerah sesuai dengan tingkatannya, berdasarkan atribusi kewenangan dari UUD 1945 berhak membentuk Perda Provinsi / Kabupaten / Kota. Perda tersebut dibentuk untuk melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang - undangan serta untuk melaksanakan penugasan dari pemerintah kepada Daerah. Seperti halnya Peraturan Perundang - undangan yang lain, Perda terikat pada norma - norma hukum, baik dari sisi paradigma, substansi, maupun prosedur pembuatannya, ikatan norma - norma tersebut menentukan karakteristik dan keberlakuan Perda yang bersangkutan. Oleh karena itu validitas dan legitimasi Perda harus benar - benar diperhatikan.

Bersamaan dengan semangat pembangunan yang terkandung didalam asas otonomi, maka Kabupaten Toba Samosir juga membutuhkan peraturan daerah - peraturan daerah yang dapat mengakomodir dan mengikuti kebutuhan daerah dan masyarakatnya. Dalam pembentukan peraturan daerah - peraturan daerah tersebut, DPRD sebagai pelaksana fungsi legislasi harus benar - benar mengoptimalkan fungsi legislasi yang telah diamanatkan undang-undang. Dalam melahirkan produk legislasi daerah, DPRD harus cermat dan cerdas untuk membentuk peraturan - peraturan daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah Kabupaten Toba Samosir dan masyarakatnya. Sebagai implikasi dari sebuah daerah otonom, Kabupaten Toba Samosir memiliki perangkat daerah yang terdiri dari unsur eksekutif, dan unsur legislatif. Unsur eksekutif sebagai penyelenggara urusan Pemerintahan, dan unsur legislatif sebagai pelaksana urusan legislasi.

Oleh karena itu dalam merealisasikan konsep peraturan perundang- undangan yang terencana, terpadu, dan sistematis maka dibutuhkan sebuah sistem yang mampu mewadahi tujuan tersebut, yaitu melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Propemperda). Di dalam Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan, pengaturan mengenai penyusunan Properda telah diuraikan secara lebih jelas dan memperkuat posisi DPRD sebagai pemegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah. Properda (Propemperda) adalah instrumen perencanaan Properda Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten / Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Dasar hukum Properda tercantum dalam pasal 39 Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011, substansinya adalah perencanaan penyusunan Perda Kabupaten/Kota mempunyai sinergitas dengan Properda Provinsi, artinya Peraturan Daerah Kabupaten / Kota yang ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan daerah Provinsi.

Banyaknya perda yang dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi, tumpang tindih dengan peraturan perundang - undangan yang sejajar dan inkonsistensi merupakan bukti kurangnya perencanaan kebutuhan hukum di daerah.

Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan arah, agar visi penyusunan



Propemperda tidak sekedar menjadi daftar keinginan pembentukan peraturan daerah dari pemerintah daerah dan DPRD, akan tetapi penyusunan peraturan daerah harus sinergis dengan sistem hukum nasional, rencana pembangunan daerah, dan merupakan solusi atas kebutuhan hukum masyarakat yang didukung dengan penelitian, pengkajian dituangkan dalam naskah akademik. Selain itu hal tersebut juga menjadi salah satu sarana untuk meningkatkan produk hukum baik dari aspek kuantitas maupun kualitas dengan arah hukum yang dikehendaki dalam kurun waktu tertentu.

Peraturan Daerah yang hendak dibentuk dan berapa jumlahnya sudah tergambar dalam daftar Properda. DPRD melalui Bapemperda sebagai coordinator penyusunan dan penetapan Properda Kabupaten/Kota, telah menetapkan Properda Kabupaten / Kota untuk satu masa keanggotaan yang kemudian disusun menjadi Properda prioritas yang berisi jumlah program rancangan peraturan daerah yang akan dibahas dan ditetapkan tiap 1 tahun anggaran kemudian hal tersebut didukung dengan dikeluarkannya pedoman mekanisme penyusunan properda oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Tahun 2012.

Dengan adanya Propemperda maka diharapkan pembuatan peraturan daerah mampu bersinergi dengan produk hukum di atasnya sesuai dengan kedudukan dan kekuatan hukum suatu produk hukum itu sendiri sesuai dengan salah satu asas hukum di Indonesia *Lex Superiori Derogat Lege Inpriori*, artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.

Proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Toba Samosir, mengacu pada ketentuan Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya ketentuan pasal 41, pasal 63 dan pasal 94, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum daerah, dan Pedoman Penyusunan dan Pengelolaan Propemperda yang dikeluarkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Tahun 2012 yang telah melalui proses sinkronisasi dengan dua produk hukum di atas (UU dan Permendagri) yang intinya tahapan pembentukan peraturan daerah yaitu pertama adalah penyusunan Propemperda, penyusunan propemperda dilakukan bersama oleh Bapemperda dan Pemerintah Daerah. Kemudian yang kedua adalah Pembahasan Ranperda, ranperda dibahas terlebih dahulu di Badan Musyawarah, untuk menentukan pembahasannya dilakukan di Komisi atau Pansus.

Jika dibahas di Pansus, berapa jumlah Pansus dan komposisi anggota Pansus yang harus diusulkan oleh masing-masing fraksi kemudian menentukan jadwal yang dimulai dari paripurna penetapan Pansus, dan jadwal pembahasan Ranperda baik tingkat I maupun tingkat II. Dan yang ketiga adalah ketika terdapat Ranperda yang sifatnya mendesak dan sebelumnya tidak tercantum dalam Properda, maka bisa dilakukan proses pengajuan setelah disetujui bersama antara Bapemperda dan Bagian Hukum.

Sekaitan dengan Ranperda Inisiatif DPRD Kabupaten Toba Samosir, Sejauh ini jumlah Ranperda Inisiatif DPRD yang ditetapkan oleh DPRD Kabupaten Toba Samosir terhitung sejak Tahun 2014 s/d 2015 sebanyak 4 Perda yaitu : Perda Insentif Tenaga Pendidik pada Pendidikan Non formal di bidang Keagamaan, Perda Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dan Lingkungan, Perda Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dan Perda Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini,



Jumlah Ranperda yang ditetapkan menjadi perda merupakan salah satu indikator kinerja DPRD Toba Samosir khususnya Bapemperda (Bapemperda), dalam hal ini penulis akan menyajikan data terkait dengan dinamika jumlah ranperda selama beberapa tahun terakhir. Jadi yang ingin dijelaskan dalam penelitian ini yaitu pertama tentang Strategi Bapemperda dalam merealisasikan Perda Inisiatif DPRD Kabupaten Toba Samosir dengan study kasus tentang Perda Insentif Tenaga Pendidik pada Pendidikan Non Formal di bidang Keagamaan, pada bagian ini diharapkan diperoleh data mengenai hasil kinerja Bapemperda yang antara lain dalam hal jumlah Perda yang dibentuk, kelengkapan naskah akademik didalam Perda dan jenis Perda yang dibentuk dalam pelaksanaan fungsi legislasi sehingga peneliti akan mendapatkan gambaran mengenai strategi yang digunakan.

Mengacu pada latar belakang diatas, dalam rangka mengetahui Bagaimana Strategis Bapemperda dalam Penyusunan Ranperda Hak Inisiatif DPRD dan apa yang menjadi kendala serta pendukung yang dihadapi oleh Bapemperda terkait dengan Penyusunan Perda Inisiatif DPRD Kabupaten Toba Samosir, maka penulis menyusun penelitian dengan judul : Strategis Bapemperda dalam penyusunan Perda Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Toba Samosir Nomor 7 Tahun 2017 tentang insentif Tenaga Pendidik pada pendidikan Non Formal pada Bidang Keagamaan).

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kuantitatif. Seperti yang dijelaskan oleh (Creswell, 2014) bahwa penelitian kuantitatif merupakan pendekatan untuk menguji teori objektif dengan menguji hubungan antar variabel. Variabel ini, pada gilirannya, dapat diukur dengan menggunakan instrumen, sehingga data jumlah dapat dianalisis dengan menggunakan prosedur statistik. Adapun teknik yang digunakan dalam pengumpulan data adalah: (1) observasi, (2) wawancara, (3) questioner / angket dan (4) dokumentasi. Sedangkan teknik analisis data dilakukan dengan analisis kuantitatif.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Toba Samosir Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) Partisipatif**

Fungsi legislasi DPRD merupakan salah satu dari tiga pilar fungsi DPRD yang strategis, terutama setelah digulirkannya otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan diserahkannya kewenangan untuk mengatur (*regulende*) dan mengurus (*besturende*) urusan rumah tangga sendiri kepada daerah maka berimplikasi langsung terhadap dinamika pembentukan regulasi atau Peraturan Daerah (PERDA).

Sekalipun secara normatif kewenangan membentuk PERDA diamanatkan kepada DPRD bersama Kepala Daerah, namun sentrum pembentukan PERDA tetap diisyaratkan bertumpu pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 31 Undang- undang No. 10 Tahun 2004, bahwa: Apabila dalam satu masa sidang, Gubernur atau Bupati/Walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah, mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan



peraturan daerah yang disampaikan oleh dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati / Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Dari data yang diperoleh penulis dari DPRD, bahwa sejak tahun 2005 sampai dengan 2011 PERDA yang dihasilkan sebanyak 56 PERDA, dimana PERDA yang berasal dari usul Pemerintah Daerah sebanyak 49 PERDA atau 87,5 %, sedangkan PERDA yang berasal dari inisiatif DPRD sebanyak 7 PERDA atau 12,5 %. Dengan demikian dalam kurun waktu 7 tahun DPRD Kabupaten Toba Samosir hanya mampu menghasilkan 7 PERDA yang berasal dari inisiatif DPRD.

Kesenjangan jumlah PERDA yang dihasilkan, antara PERDA yang berasal dari usul Pemerintah Daerah disatu sisi dan PERDA yang berasal dari inisiatif DPRD di sisi yang lain. Bahkan pada tahun 2018 tidak berjalan dengan maksimal PERDA yang berasal dari inisiatif DPRD, maka menurut penulis salah satu penyebabnya disebabkan oleh sumber daya manusia dari anggota DPRD itu sendiri yang sebahagian besar anggota DPRD berlatar belakang pendidikan non Agama, sehingga peraturan inisiatif Pendidikan Agama selalu keterbelakangan.

Namun sebaliknya, jumlah peraturan daerah di Kabupaten Toba Samosir yang sebahagian besar berasal dari usulan Pemerintah Daerah karena hal itu langsung terkait dengan bidang kerja pada masing-masing Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD). Dari hasil wawancara penulis dengan beberapa sumber, menunjukkan bahwa salah satu penyebab sehingga sebahagian besar peraturan daerah di Kabupaten Toba Samosir adalah usulan Pemerintah Daerah karena merupakan fungsi yang berkaitan secara khusus dengan pelaksanaan otonomi daerah yaitu untuk membangun daerahnya sesuai dengan kekhususan masing - masing daerah dalam rangka pembangunan dan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah.

Sedangkan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD masih sangat terbatas disebabkan oleh terbatasnya kemampuan dan pengetahuan dari anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir mengenai pembentukan peraturan daerah. Jika diklasifikasi berdasarkan Periodisasi masa jabatan DPRD Kabupaten Toba Samosir dalam 2 (dua) Periode terakhir yakni DPRD Periode 2009 - 2019 dan DPRD Periode 2009 - 2014 akan terlihat bahwa pada Periode 2009-2019 jumlah PERDA yang dihasilkan sebanyak 43 PERDA, dimana PERDA yang berasal dari usul Pemerintah Daerah sebanyak 38 atau 88,3 %, sedangkan PERDA yang berasal dari inisiatif DPRD hanya sebanyak 5 (lima) PERDA atau 11,7%. Sementara pada Periode 2009- 2014 PERDA yang dihasilkan sebanyak 13 PERDA, dimana yang berasal dari usul Pemerintah Daerah sebanyak 11 PERDA atau 84,6 %, sedangkan PERDA yang berasal dari inisiatif DPRD sebanyak 2 (dua) PERDA atau 15,4%. Hal ini menunjukkan bahwa hak inisiatif anggota DPRD kurang digunakan secara optimal dalam bidang legislasi atau pembentukan PERDA. Padahal sejak adanya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 keberadaan dan fungsi DPRD menjadi semakin kuat.

Mengenai keberadaan Badan Legislasi, Andi Wadeng mengemukakan bahwa dengan adanya Badan Legislasi yang merupakan amanat PP No. 16 Tahun 2010, maka Badan Legislasi diberikan tugas penting yaitu, Pertama, melakukan telaah atau pengkajian suatu



ranPERDA baik inisiatif DPRD atau usul eksekutif untuk mengkaji apakah ranPERDA tersebut diinginkan oleh masyarakat, dan apakah menjadi kewenangan Kabupaten serta apakah ada perintah undang-undang baik terang - terangan maupun diam-diam dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kedua, mengkaji segala PERDA yang telah ada apakah masih efektif ataukah masih sah tetapi tidak bisa dijalankan atau yang secara substansi dibatalkan.

Selama ini fungsi legislasi sering dilaksanakan dalam mekanisme konvensional yang masih cenderung mirip dengan apa yang dilakukan sebelum pelaksanaan otonomi luas, yaitu bergerak pasif. Menurut Sudirman tahapan pembentukan peraturan daerah di DPRD Kabupaten Toba Samosir sesuai yang diamanatkan oleh PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tahapan itu meliputi ;

1. Tahap Perencanaan, tahap pertama dalam pembentukan peraturan daerah diawali dengan tahap perencanaan yang dituangkan dalam bentuk Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten Toba Samosir yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis berdasarkan kebutuhan daerah.
2. Tahap Perancangan yaitu tahapan pembentukan peraturan daerah yang meliputi tahapan perumusan rancangan peraturan daerah (BAPEMPERDA) yang mengacu pada naskah akademik, hasil Tenaga Pendidikan Non Formal menjadi bahan pembahasan dalam rapat konsultasi untuk memantapkan konsepsi terhadap rancangan peraturan daerah.
3. Tahapan selanjutnya pembentukan tim asistensi yang berguna untuk membahas / menyusun materi BAPEMPERDA dan melaporkannya kepada kepala daerah dengan segala permasalahan yang dihadapi, tahapan selanjutnya adalah konsultasi BAPEMPERDA dengan pihak - pihak terkait, dan selanjutnya persetujuan BAPEMPERDA oleh kepala daerah.
4. Tahap Pembahasan, yaitu tahapan pembahasan BAPEMPERDA yang dibahas oleh DPRD dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, pembahasan tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.
5. Tahap Pengundangan, yaitu tahapan yang dilakukan setelah PERDA ditetapkan lalu ditempatkan pada Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah, sedangkan Penjelasan PERDA dicatat dalam Tambahan Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah atau Kepala Biro hukum Sekretariat Daerah. Selanjutnya rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. PERDA yang telah ditetapkan selanjutnya diundangkan dengan menempatkan dalam Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah (Sekda) sedangkan penjelasan PERDA dicatat dalam Tambahan Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah atau Kepala Biro Hukum dengan tujuan agar semua orang mengetahuinya.
6. Tahap Sosialisasi, yaitu tahap yang dilaksanakan dengan tujuan agar masyarakat mengetahui tentang peraturan daerah yang baru disahkan. Meskipun PERDA telah diundangkan dalam lembaran daerah, namun belum cukup menjadi alasan untuk menganggap bahwa masyarakat telah mengetahui eksistensi PERDA yang baru disahkan



dan diundangkan. Tahapan sosialisasi yang biasa dilaksanakan DPRD Kabupaten Toba Samosir adalah seminar dan lokakarya tentang peraturan daerah yang akan dibentuk, melakukan sosialisasi dengan cara menyebarluaskan melalui tabloid / majalah yang terbit dan beredar di Kabupaten Toba Samosir, mengundang tokoh - tokoh masyarakat dalam musyawarah rencana pembangunan (Musrembang), mengundang dari kalangan Akademisi, serta dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ; Dan

7. Tahap Evaluasi, yaitu tahap untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan peraturan daerah yang sedang diberlakukan guna menentukan kebijakan apakah PERDA itu tetap dipertahankan atau perlu direvisi.

## **Faktor - Faktor Penghambat Pada Pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) Partisipatif**

### **a. Faktor Sumber Daya Manusia**

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa Sumber Daya Manusia berkaitan dengan kemampuan masing - masing anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir dalam mengartikulasikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat melalui fungsi - fungsi pokok yang dimilikinya. Berkaitan dengan fungsi legislasi ini termasuk diantaranya penggunaan hak inisiatif dalam membentuk peraturan daerah maka kompetensi Sumber Daya Manusia yang dimiliki adalah menyangkut daya persepsi anggota DPRD terhadap masyarakat dan masalah yang dihadapi, serta kepentingan pihak yang diwakili oleh setiap anggota DPRD yang nantinya diformulasikan dalam sebuah bentuk peraturan daerah melalui keterampilan *legislatif drafting*.

Mengenai tingkat pendidikan anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir Periode 2009-2014, yang telah dioleh penulis menunjukkan bahwa masih terdapat sebanyak 23,4 % anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir yang tingkat pendidikan SLTA/Sederajat, akan tetapi masih di dominasi oleh anggota DPRD dengan tingkat pendidikan S1 sebanyak 60,0 % anggota DPRD dengan tingkat pendidikan S2 sebanyak 13,3 %, dan Diploma sebanyak 3,3%.

Jika dikategorisasikan lagi berdasarkan latar belakang pendidikan anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir antara yang berlatar pendidikan hukum dan non hukum, bahwa berdasarkan latar belakang pendidikan anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir di dominasi oleh anggota DPRD yang berlatar belakang non hukum (96,7 %), sedangkan yang berlatar belakang hukum sebanyak 3,3 %. Hal ini tentu berpengaruh pada kualitas dan kemampuan *legislatif drafting* DPRD Kabupaten Toba Samosir pada umumnya yang secara kompetensi formil berkaitan dengan latar belakang pendidikan hukum. Kaitan dengan pendidikan formal anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir, seperti dikemukakan pada data Tabel 14 di atas menunjukkan pada keadaan yang baik. Sekalipun data menunjukkan masih terdapat 23,4 % anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir yang tingkat pendidikan SLTA/Sederajat, akan tetapi masih di dominasi oleh anggota DPRD dengan tingkat pendidikan S1 sebanyak 60,0 % dan Diploma 3,3 % bahkan terdapat anggota DPRD dengan tingkat pendidikan S2 sebanyak 13,3 %. Tingkat pendidikan formal serta latar belakang pendidikan yang di miliki oleh anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir itu juga menjadi faktor penghambat pada kemampuan anggota DPRD dalam pembentukan peraturan daerah



yang partisipatif.

Untuk itulah, disamping pendidikan formal yang dimiliki oleh anggota DPRD, pengalaman sebelum menjadi anggota DPRD dapat menjadi landasan bagi pemahaman anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai anggota lembaga pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi. Apalagi berdasarkan latar belakang pendidikan formal anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir didominasi oleh anggota DPRD yang berlatar belakang non hukum (sebanyak 96,7%). Pemahaman yang dimaksud adalah seberapa besar anggota DPRD dapat mengerti dan memahami berbagai permasalahan, kebutuhan, dan berbagai opini yang berkembang di masyarakat yang nantinya dapat diartikulasikan pada kemampuan dalam merumuskan PERDA Partisipatif.

#### **b. Faktor Anggaran.**

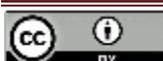
Jika melihat faktor penghambat dari suatu pembentukan peraturan daerah yang partisipatif di Kabupaten Toba Samosir, maka faktor anggaran juga merupakan salah faktor yang dapat dikatakan tidak mendukung pelaksanaan tersebut. Jika didasarkan pada besarnya anggaran yang dialokasikan untuk membentuk PERDA dapat dikatakan telah memadai. Setiap PERDA dianggarkan 150 Juta Rupiah untuk PERDA inisiatif DPRD ada tambahan 50 Juta Rupiah untuk pembahasan naskah akademik. Anggaran tersebut belum membiayai tim ahli DPRD dan pendamping yang dianggarkan secara khusus. Berikut ini tanggapan responden yang telah diolah penulis mengenai anggaran yang dialokasikan untuk membentuk peraturan daerah yang partisipatif di Kabupaten Toba Samosir. Menunjukkan bahwa untuk menyusun peraturan daerah yang partisipatif di Kabupaten Toba Samosir sebagian besar responden menyatakan bahwa anggarannya tidak memadai (48,0 %) sedangkan yang menyatakan cukup memadai sebanyak 28,0% dan yang menyatakan memadai (24,0%). Dengan demikian untuk menghasilkan suatu rancangan peraturan daerah / peraturan daerah partisipatif di Kabupaten Toba Samosir, maka pemerintah daerah seyogyanya mengeluarkan tambahan dana dari APBD untuk menghasilkan RanPERDA / PERDA partisipatif yang berkualitas.

Walaupun DPRD Kabupaten Toba Samosir mengisyaratkan tentang dapat dilakukannya studi banding dengan persetujuan Pimpinan DPRD, tetapi studi banding menjadi favorit digunakan karena ada keuntungan ekonomis disitu. Padahal menurut hasil penelitian penulis, anggaran yang ada sebaiknya dialokasikan untuk memperluas dan memPERDA dalam partisipasi masyarakat serta keterlibatan tim ahli dalam menyusun dan membahas RanPERDA.

Sebaiknya dengan anggaran yang memadai tersebut penjangkaran aspirasi masyarakat secara substansial dapat dilakukan serta peranan tim ahli dapat dimaksimalkan dalam tahapan penyusunan dan pembahasan ranPERDA, sehingga dapat melahirkan produk ranPERDA ataupun PERDA yang partisipatif dan berkualitas, seperti ranPERDA tentang Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Partisipatif Kabupaten Toba Samosir.

#### **Konsep Ideal Penyusunan Naskah Dalam Pembentukan Peraturan daerah Yang Responsif.**

Salah satu hal penting dalam penyusunan undang-undang termasuk pembentukan peraturan daerah adalah perlunya studi ilmiah yang dituangkan dalam Tenaga Pendidikan Non Formal (NA) yang harus disusun atau disiapkan sebelum pembahasan secara resmi



dilakukan terhadap suatu rancangan peraturan perundang - undangan termasuk rancangan peraturan daerah. Tenaga Pendidikan Non Formal (NA) ini diperlukan agar setiap undang - undang yang akan dikeluarkan dapat memenuhi syarat filosofis, yuridis dan sosilogis. Naskah Akademik (NA) dan Program Pembentukan Peraturan

Daerah (PropemPERDA) merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan sebagai *goal setting* dan *out put* terkait baik dan buruknya produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang partisipatif dan responsif dengan melibatkan kehadiran masyarakat dalam proses pembentukannya

### **Tenaga Pendidikan Non Formal menguraikan dan Memenuhi landasan Filosofis.**

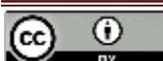
Landasan filosofis pada dasarnya merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk termasuk peraturan daerah harus benar-benar mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentukan peraturan perundang - undangan memiliki landasan filosofis, sebagaimana yang dikemukakan oleh Robert B.Seidman bahwa dalam pembentukan peraturan perundang - undangan menggunakan pemikiran filosofis pragmatis. Berdasarkan uraian tersebut maka dapat diketahui bahwa pandangan Seidman menganut filosofis pragmatisme dalam penyusunan peraturan perundang - undangan.

Selain pemikiran filosofis pragmatisme oleh Robert B.Seidman dalam pembentukan peraturan perundang - undangan termasuk dalam pembentukan peraturan daerah maka dikenal juga *filosofis Positivisme*, yaitu bahwa walaupun seorang dapat mengumpulkan fakta - fakta tentang masalah yang terjadi, masalah seharusnya terjadi ata tergantung kepada nilai - nilai sang pembuat keputusan.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap Tenaga Pendidikan Non Formal Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Toba Samosir dan Provnsi Sumatera Utara dapat dipahami dengan jelas tentang pemenuhan landasan filosofis dalam Tenaga Pendidikan Non Formal peraturan daerah tentang penyelenggaran pendidikan. Bahwa bagi bangsa Indonesia, pendidikan pada hakekatnya adalah sebuah upaya untuk memanifestasikan nilai - nilai / norma - norma berdasarkan pandangan hidup yang bersumber dari Pancasila. Pendidikan bermakna sebagai upaya untuk melahirkan manusia Indonesia yang tindakan dan perilakunya memanifestasikan nilai - nilai Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakayatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dan Keadilan Sosial. Tujuan kehadiran (*reason de'etre*) negara dan bangsa

Indonesia yang dinyatakan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 yakni “mencerdaskan kehidupan bangsa, secara filosofis bermakna bahwa “kehidupan bangsa Indonesia yang cerdas kehidupan bangsa Indonesia yang memanifestasikan Pancasila”. Disini dimaknai sebagai upaya “pematang - tubuhan” pandangan hidup bangsa (Pancasila) ke dalam diri tubuh dan jiwa manusia Indonesia. Tanpa pendasaran yang demikian, penyelenggaraan pendidikan akan mengkhianati alasan kehadiran dari Negara bangsa - Indonesia yang merdeka.

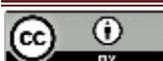
Bagi negara - bangsa Indonesia, pandangan hidup yang terkristalkan dalam Pancasila merupakan akumulasi jangka panjang dari pembelajaran kehidupan bangsa Indonesia, yang



dalam perkembangannya terus merespons dan menyesuaikan diri dengan dinamika yang berkembang. Di satu sisi, pendidikan Indonesia berkepentingan dengan pengajaran sains dan teknologi agar dapat berdaya saing tinggi dalam percaturan sosial – ekonomi – budaya – pertahanan – keamanan dunia, dan ini berarti mengadopsi pikiran modernisasi peradaban Barat. Di sisi lain, pendidikan Indonesia berkepentingan dengan pemeliharaan atas kekayaan pengetahuan lokal/asli yang berkembang dari pengalaman hidup dan hikmah kebijaksanaan berbagai entitas daerah dan suku bangsa di Indonesia. Dalam konteks demikian, terpahami bahwa baik berdasarkan filsafat pengajaran sains dan teknologi maupun berdasarkan filsafat pemanusiaan manusia, Pancasila tetap relevan sebagai poin-poin substantif yang harus mengisi keduanya. Pancasila memberi identitas Ke-Indonesiaan atas dua landasan filsafat tersebut. Dalam landasan filosofis yang demikian itulah pencapaian tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan nasional oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan pemerintah Daerah Kabupaten / Kota diarahkan substansinya. Sebagaimana Pasal 31 Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Warga negara berhak mendapat pendidikan;
2. Setiap warga negara wajib mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang - undang;
3. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang - kurangnya 20% (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional;
4. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai - nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia". Seluruh poin ini harus dipahami dalam landasan filosofis penyelenggaraan pendidikan yang diarahkan oleh pandangan hidup dari Pancasila, bukan pandangan hidup liberalisme-kapitalisme ataupun pandangan hidup radikalisme-konvensional, dan ini selanjutnya menuntun dalam perumusan prinsip - prinsip penyelenggaraan pendidikan.

Berdasarkan uraian diatas tentang Tenaga Pendidikan Non Formal menguraikan landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang - undangan mengandung makna bahwa hakikat hukum adalah juga merupakan hakikat peraturan perundang-undangan. Sangat disadari bahwa Hukum tidak identik dengan Peraturan perundang - undangan, karena disamping peraturan perundang - undangan sebagai hukum tertulis ditemukan juga hukum yang tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat. Banyak pihak para ahli yang berpikiran sosiologis dan historis) menganggap bahwa idak tertulis ini yang sesungguhnya pencerminan nilai - nilai yang hidup Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis yang cenderung kearah positivisme, dibuat secara sadar oleh lembaga yang memiliki otoritas untuk itu. Dalam perjalanan keberlakuannya, hukum yang tertulis tidak berjalan searah dengan nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, atau tidak mampu mengikuti perkembangan masyarakat. Kelemahan - kelemahan hukum tertulis yang



demikian, oleh para pemerhati hukum dibidang perundang - undangan mengarahkan pikirannya pada segi pembentukan peraturan perundang - undangan.

Sehingga dengan demikian ada kesan bahwa pembuatan Peraturan daerah hanya menjadi kewenangan Pemda dan DPRD belaka. Beberapa prinsip partisipasi publik seperti kewajiban publikasi, dokumentasi yang baik, jaminan prosedur dan forum terbuka bagi masyarakat kurang mendapat perhatian serius dari pembentuk undang - undang maupun peraturan daerah. Akibatnya mekanisme kontrol dari masyarakat dalam pembuatan Peraturan daerah menjadi barang langka. Anggapan itu tidak diimbangi kemampuan pejabat pembuat PERDA (Pemda dan DPRD). Akibatnya di beberapa Kabupaten / Kota mengambil jalan pintas melalui transplantasi atas PERDA daerah lain yang terbit lebih dahulu. Pada hal PERDA yang diterbitkan oleh Pemda lain sudah pasti tidak akan mencerminkan kehendak dan kondisi dari pada rakyat setempat.

Berdasarkan permasalahan yang sering terjadi dalam pembentukan daerah yang mana sebuah peraturan daerah diharapkan menjadi solusi atas ahan yang dihadapi oleh masyarakat akan tetapi dalam pembentukannya rdasarkan analisis kondisi yang terjadi dalam masyarakat itu sendiri.

Sehubungan dengan itu menurut Herwin Firmansyah (Kasubag Pengkajian Peraturan Daerah Biro Hukum & Ham Setda Prov.Sulawesi Selatan) mengatakan bahwa permasalahan ketimpangan terkait dengan pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan yang belum merata di seluruh wilayah dan lapisan masyarakat sehingga oleh Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD memandang perlu membuat peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan Non Formal Pendidikan terutama pendidikan Agama.

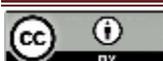
#### **Tenaga Pendidikan Non Formal Memenuhi Landasan yuridis.**

Dasar yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembuatan/perancangan suatu peraturan perundang- undangan. W.Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono mengatakan: Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi tiga hal yaitu:

1. Kewenangan dari pembuat peraturan perundang - undangan
2. Kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang akan diatur. keharusan mengikuti tata cara tertentu.

Indonesia sebagai negara hukum maka dalam penyelenggaraan pemerintahannya harus dapat mencerminkan adanya penerapan hukum terhadap segala aturan yang berkaitan dengan masyarakat, termasuk pemerintah daerah yang telah diberi kewenangan untuk membuat peraturan daerah. Di dalam negara hukum segala aturan dibuat dengan jelas agar masyarakat dapat mengetahuinya terhadap hal- hal yang diberolehkan dan apa yang tidak diperbolehkan. Negara hukum sangat menjunjung tinggi sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan pertimbangan terhadap hak asasi manusia. Kepastian hukum secara nyata direalisasikan dengan adanya wadah-wadah hukum yang ditegakkan dan dilaksanakan. Sehingga dengan demikian sebagai daerah yang telah otonom Peraturan daerah mutlak diperlukan.

Landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Meskipun secara normatif dan konstitusional Indonesia adalah Negara hukum yang



berasaskan kedaulatan rakyat, namun dalam implementasinya tergantung pada budaya hukum dan politik yang berkembang dalam masyarakat. Sebagai Negara hukum menghendaki orientasi kepada ketentuan-ketentuan hukum dan prinsip - prinsip umum yang mendasarinya. Orientasi pada Negara hukum tidak semata - mata pada lembaga-lembaga yang menopannya, tapi juga tergantung pada keyakinan yang terima secara luas bahwa proses hukum itu merupakan cara ian yang terbaik dan bahwa prinsip-prinsipnya adalah abadi. Jadi jika adan yang kuat bahwa hukum adalah diatas segala - galanya, maka masyarakat gunakan hukum sampai pada batas yang paling mungkin di laksanakan. Keyakinan seperti itu bukannya tidak rasional, melaikan cukup masuk akal, karena aturan-aturan yang dibuat dan disepakati bersama itu bertujuan mencapai kemaslahatan dalam kehidupan bersama. Jadi hukum mengatasi kepentingan- kepentingan individu dan golongan. Selanjutnya Achmad Ruslan membagi dua landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan peraturan daerah:

1. Landasan yuridis dari sudut formal, yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu;
2. Landasan yuridis dari sudut materil, yaitu landasan yang memberikan dasar hukum untuk mengatur hal - hal tertentu.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat diketahui bahwa landasan yuridis Tenaga Pendidikan Non Formal dalam pembentukan peraturan daerah sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan di Kabupaten Toba Samosir dan Provnsi Sumatera Utara, dimana telah memenuhi landasan yuridis secara formil maupun secara materil. Demikian halnya yang dikemukakan oleh (Anggota DPRD) Tenaga Pendidikan Non Formal pembentukan peraturan daerah menguraikan tentang syarat formil dan materil oleh karena secara formil menjelaskan bahwa PERDA yang akan dibentuk menjadi kewenangan pemerintah daerah bersama dengan DPRD demikian juga tentang syarat materilnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas.

Sejalan dengan agenda reformasi dalam kurun waktu selama kurang lebih 16 (enambelas) tahun terakhir yang antara lain mengenai demokratisasi, penegakan supremasi hukum dan otonomi daerah, turut berpengaruh secara signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di Pusat maupun di Daerah. Dengan semangat *good governances* dalam tatanan pemerintahan berkenaan dengan pengembangan sistem dan proses kebijakan publik diharapkan mampu mengakomodasi dan menjadi perhatian atas nilai dan prinsip: penegakan supremasi hukum, demokrasi, transparansi, partisipasi, responsibilitas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Nilai dan prinsip - prinsip tersebut tentunya diharapkan menjadi landasan pijak sekaligus menjadi tantangan masa kini dan ke depan dalam hal penyelenggaraan kebijakan publik. Oleh karena itu sebagai negara hukum yang demokratis, maka pemerintah perlu selalu mengakomodasi peran partisipasi dan kepentingan masyarakat luas. Berdasarkan pembahasan diatas, maka penulis berkesimpulan bahwa pentingnya Tenaga Pendidikan Non Formal memenuhi landasan yuridis karena dalam pembentukan peraturan daerah harus memenuhi asas - asas pembentukan peraturan perundang - undangan maupun asas materi muatan serta pembentukannya memenuhi syarat formil maupun syarat materil.

Selain hal tersebut Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang



menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada yang akan diubah, atau yang dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan kewenangan pembentuk peraturan serta substansi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

### **Tenaga Pendidikan Non Formal Memenuhi Landasan Sosiologis.**

Anggota DPRD Toba Samosir menjelaskan bahwa Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta - fakta yang menentukan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatang - undangan (peraturan daerah), yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, landasan sosiologis ini akan tercermin di dalam konsideran menimbang yang didalamnya memuat fakta - fakta sosiologis yang melatar belakangi dibentuknya peraturan perundang - undangan tersebut. sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembentukan peraturan perundang - undangan termasuk peraturan daerah, yaitu ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan.

Sehubungan dengan itu menurut Tokoh masyarakat mengatakan bahwa diharapkan kepada pemerintah daerah maupun DPRD agar dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan permasalahan yang terjadi dalam masyarakat, salah satu permasalahan adalah masih banyaknya ana-anak yang berasal dari keluarga miskin yang tidak menikmati pendidikan (wawancara, 9 Agustus).

Selanjutnya menurut Albert Pede ( LSM) mengatakan bahwa persolan masyarakat terjadi dalam berbagai aspek kehidupan misalnya pendidikan, kesehatan, sehingga dengan demikian diharapkan kepada pemerintah agar memberikan perlindungan dan penanganan atas hak - hak setiap warganegara tanpa memandang status sosial, suku maupun ras. Sehingga dengan demikian secara sosiologis Tenaga Pendidikan Non Formal disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai - nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar - akar sosialnya di masyarakat.

Sebagai dampak dari kurang maksimalnya penyusunan dan penggunaan Tenaga Pendidikan Non Formal dalam pembentukan peraturan daerah sehingga banyak peraturan perundang - undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat lewat aksi-aksi demonstrasi sehingga menjadi cerminan bahwa peraturan perundang - undangan tidak memiliki akar sosial kuat. Dengan demikian Tenaga Pendidikan Non Formal memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang - undangan karena didalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur.



Tenaga Pendidikan Non Formal juga memberikan ruang bagi para pengambil keputusan wenang untuk membahas dan menetapkan peraturan daerah (baik pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) untuk mempertimbangkan apakah substansi/materi yang terkandung di dalam Tenaga Pendidikan Non Formal itu layak diatur dalam bentuk peraturan daerah atau tidak, dan apakah hanya perlu satu peraturan daerah atau dimungkinkan untuk dituangkan dalam lebih dari satu peraturan (mungkin peraturan sederajat atau peraturan pelaksanaan). Maka dari itu menurut penulis melalui penyusunan Tenaga Pendidikan Non Formal dalam pembentukan peraturan daerah, maka tendensi pandangan masyarakat bahwa peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah) adalah produk yang selalu berpihak pada kepentingan pemerintah (politik) semata - mata tidak terjadi, dan dalam pelaksanaannya masyarakat merasa memiliki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu Tenaga Pendidikan Non Formal diharapkan dapat digunakan sebagai instrumen penyaring, menjembatani dan meminilisir unsur-unsur kepentingan politik dari pembentuk peraturan perundang - undangan (peraturan daerah).

Bahkan dalam masa transisi demokrasi, kehadiran Tenaga Pendidikan Non Formal menjadi semakin penting. Hal ini ditegaskan oleh Ann dan Robert Siedman bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan *research dan the concept paper* menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan. Dengan demikian, Tenaga Pendidikan Non Formal merupakan upaya untuk menjelaskan secara lebih terbuka kepada seluruh *stakeholders* tentang *signifikansi* kehadiran sebuah peraturan perundang- undangan.

Sehubungan dengan itu menurut Zainal Abidin (Tokoh Masyarakat) mengatakan bahwa untuk mewujudkan korelasi Tenaga Pendidikan Non Formal pembentukan peraturan daerah dengan keterpenuhan landasan sosiologis maka seharusnya pemerintah daerah dengan DPRD yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah lebih banyak melakukan publikasi kepada masyarakat serta membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat dalam penyusunan naskah akademik, sehingga harapan dan permasalahan menjadi fakta yang harus diselesaikan melalui peraturan daerah (wawancara, 9 Agustus 2018). Sedangkan menurut Ahmad Hadis (lembaga Swadaya Masyarakat) mengatakan bahwa pelibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang terakumulasi melalui Tenaga Pendidikan Non Formal belum sepenuhnya berjalan dengan baik, sebab yang sering terjadi dan diketahui masyarakat adalah pada tahap sosialisasi rancangan peraturan daerah dan jarang sekali diketahui ada pertemuan dengan masyarakat yang sifatnya dalam rangka penyusunan Tenaga Pendidikan Non Formal pembentukan peraturan daerah (wawancara, 9 Agustus 2018).

Berdasarkan pandangan responden tersebut diatas, maka Tenaga Pendidikan Non Formal untuk dapat memenuhi landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan daerah, seharusnya pemerintah daerah melalui satuan kerja perangkat daerah (SKPD) maupun melalui alat kelengkapan DPRD sebelum melakukan pengusulan rancangan peraturan ntuk ditetapkan dalam program pembentukan peraturan daerah, lebih awal melakukan sosialisasi untuk mendapatkan masukan secara langsung dari masyarakat. Sehingga setelah menjadi peraturan daerah benar-benar bermamfaat bagi masyarakat.

Tenaga Pendidikan Non Formal harus memenuhi landasan sosilogis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bersesuaian juga dengan pendapat Socrates



bahwa hakikat hukum (Peraturan Perundang - undangan adalah keadilan. Hukum berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita - cita hidup bersama, yaitu keadilan. Sejalan dengan pendapat socrates, Plato mencanangkan suatu tatanan di mana hanya kepentingan umum yang diutamakan, yakni partisipasi semua orang dalam gagasan keadilan akan dicapai secara sempurna. Oleh karena itu dalam pembentukan peraturan daerah yang didasari dengan Tenaga Pendidikan Non Formal tentunya memerlukan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi, sehingga peraturan yang dibuat terhindar dari kepentingan - kepentingan politik, kelompok atau kepentingan penguasa. Pelibatan masyarakat nting dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan peraturan daerah karena masyarakat menjadi sasaran diberlakukannya suatu peraturan, sehingga dengan pelibatan masyarakat maka suatu masyarakat sejak awal memahami dan dalam pelakasanaanya mendapat dukungan juga dari masyarakat.

### **KESIMPULAN**

Dari hasil pengamatan dilapangan dan analis dapat ditarik kesimpulan terkait dengan permasalahan yang muncul dalam penelitian ini adalah :

1. Pada Periode 2014 - 2019 terdapat 4 peraturan daerah Inisiatif DPRD Kabupaten Toba Samosir yang sudah disahkan telah dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah dan DPRD Toba Samosir. Berdasarkan uraian tersebut diperoleh Gambaran bahwa strategis DPRD Kabupaten Toba Samosir masih mengalami kendala baik dari faktor Internal maupun faktor Eksternal.
2. Strategis Bapemperda DPRD Kabupaten Toba Samosir dalam mewujudkan Pembentukan Perda Inisiatif DPRD Kabupaten Toba Samosir tentang Insentif Tenaga Pendidik pada Bidang Keagamaan dari tahap perencanaan diawali dengan menjalin kerjasama Anggota DPRD dengan Kementerian Hukum dan HAM Wilayah Toba Samosir.
3. Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Toba Samosir, DPRD melakukan peranannya sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan tetapi dalam Pembentukan Hak Inisiatif DPRD masih cukup lemah dan terbatas, dikarenakan tingkat kemampuan Sumber Daya Manusia DPRD kurang pemahaman di bidang Legal Drafting, disamping hal tersebut dari jumlah Anggota Dewan Kabupaten Toba Samosir yang berjumlah tuga puluh orang (30) orang, yang bergelar sarjana di bidang hukum hanya lima (5) orang.
4. Minimnya pelaksanaan Kunjungan Kerja, Publik Hearing, Konsultasi, Bimtek, Reses maupun kegiatan lainnya khususnya dalam hal peningkatan keilmuan bidang hukum, hal ini disebabkan minimnya anggaran yang ditampung dalam mata anggaran lembaga Sekretariat DPRD Kabupaten Toba Samosir.
5. Belum maksimalnya pelaksanaan Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah berhubung sebahagian Anggota DPRD masih kurang berperannya Anggota DPRD Kabupaten Toba Samosir.
6. Perlu dibentuknya Tenaga Ahli pada DPRD Kabupaten Toba Samosir yang didukung dari segi jumlah maupun kualifikasi yang berlatar belakang keilmuan bidang hukum, guna mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Bapemperda dalam penyusunan hak inisiatif



DPRD Kabupaten Toba Samosir.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ainun, S., Sinaga, D., Saragih, H., & Damanik, S. E. (2019). Pengaruh Kepemimpinan, Pelatihan, Dan Budaya Organisasi Terhadap Peningkatan Komitmen Organisasi Pada Perserikatan Muhammadiyah Di Tebing Tinggi. *Jurnal Regional Planning*, 1(2), 85-95
- Abdul Hakim G. (1988), *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan LBHI, Jakarta. Abu
- Ananda, Asyraf. 2015. *Pembuatan Perda Usulan DPRD*. Tangerang: Wordpress.
- Bachmid, N. (2017). *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Hak Inisiatif Dprd Kota Yogyakarta Dalam Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Periode Tahun 2014-2016 (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia)*.
- Bungin, Burhan. 2015. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, 4 Edition. London: Sage
- Dayanto. 2014. *Pendayagunaan Hak Inisiatif Anggota DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Ambon : Pustaka UDA.
- Mario Mainteiro, Josef. 2016. *Hukum Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Tambunan, M., Manullang, M., Siregar, R. T., & Damanik, S. E. (2019). Pengaruh Pelatihan, Budaya Organisasi, Dan Kepuasan Kerja Terhadap Kualitas Pelayanan Publik Pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, Dan Aset Kabupaten Simalungun . *Jurnal Regional Planning*, 1(1), 31 –. <https://doi.org/10.36985/jrp.v1i1.577>
- Gazali, M. (2019). *Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Pangkajene Dan Kepulauan (Doctoral dissertation, Universitas Bosowa)*.
- Gultom, M., Silalahi, M., Hutagalung, G., & Marbun, J. A. (2020). Pengaruh Sosialisasi Terhadap Tingkat Partisipasi Pemilih Dalam Menggunakan Hak Pilihnya Pada Pemilu Di Kabupaten Toba Samosir. *Jurnal Regional Planning*, 2(1), 26-41
- Immanuel, D., Siregar, R. T., Damanik, S. E., & Haloho, A. N. (2022). Pengaruh Fungsi Dan Kinerja DPRD Terhadap Pembangunan Daerah Kabupaten Tapanuli Utara. *Jurnal Regional Planning*, 4(1), 1-11
- Sibuea, E., Siregar, R. T., Damanik, S. E., & Ginting, M. (2022). Pengaruh Kinerja Dan Tingkat Pendidikan Terhadap Pengembangan Sumber Daya Manusia Sekretariat Daerah Kabupaten Toba Samosir. *Jurnal Regional Planning*, 4(1), 12-25
- Zuhda, H. A. (2020). *Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2019 (Studi terhadap Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap)*.
- Rukhmana, T., Darwis, D., IP, S., Alatas, A. R., SE, M., Tarigan, W. J., ... & S ST, M. M. (2022). *Metode Penelitian Kualitatif*. CV Rey Media Grafika

