

**NASKAH AKADEMIK
WADAH PENYULUHAN PERTANIAN
(ORGANISASI DAN TATA KERJA
BADAN PELAKSANA PENYULUHAN
PERTANIAN, PERIKANAN DAN
KEHUTANAN)**

**PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN
PURWAKARTA
2012**

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris dan bahari serta memiliki hutan tropis terbesar ketiga di dunia dengan keanekaragaman hayati yang sangat tinggi. Hal ini merupakan modal dasar yang sangat penting dalam meningkatkan perekonomian nasional karena telah terbukti dan teruji bahwa pada saat krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1998, bidang pertanian, perikanan, dan kehutanan mampu memberikan kontribusi yang signifikan pada produk domestik bruto nasional.

Petani, pekebun, peternak, nelayan, pembudi daya ikan, pengolah ikan, dan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan merupakan bagian dari masyarakat Indonesia, sehingga perlu ditingkatkan kesejahteraan dan kecerdasannya. Salah satu upaya peningkatan tersebut dilaksanakan melalui kegiatan penyuluhan.

Pada proses pembangunan pertanian dibutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. Lebih dari itu, tersedianya SDM yang berkualitas merupakan modal utama bagi daerah untuk menjadi pelaku (aktor), penggerak pembangunan di daerah. Karena itu untuk membangun pertanian, kita harus membangun sumber daya manusianya. SDM yang perlu dibangun diantaranya adalah SDM masyarakat pertanian (petani-nelayan, pengusaha pertanian dan pedagang pertanian), agar kemampuan dan kompetensi kerja masyarakat pertanian dapat meningkat, karena merekalah yang langsung melaksanakan segala kegiatan usaha pertanian di lahan usahanya. Hal ini hanya dapat dibangun melalui proses belajar dan mengajar dengan mengembangkan

sistem pendidikan non formal di luar sekolah secara efektif dan efisien di antaranya adalah melalui penyuluhan pertanian.¹

Melalui penyuluhan pertanian, masyarakat pertanian dibekali dengan ilmu, pengetahuan, keterampilan, pengenalan paket teknologi dan inovasi baru di bidang pertanian dengan sapa usahanya, penanaman nilai-nilai atau prinsip agribisnis, mengkreasi sumber daya manusia dengan konsep dasar filosofi rajin, kooperatif, inovatif, kreatif dan sebagainya. Yang lebih penting lagi adalah mengubah sikap dan perilaku masyarakat pertanian agar mereka tahu dan mau menerapkan informasi anjuran yang dibawa dan disampaikan oleh penyuluh pertanian, perikanan, dan kehutanan.²

Tidak hanya dalam pertanian, di bidang perikanan pun harus dikelola dengan baik. Meskipun sektor perikanan kurang mendapat perhatian pada masa lalu, namun sepanjang krisis ekonomi, sektor ini memberikan sumbangan positif terhadap pendapatan nasional. Kecilnya peranan sektor perikanan bukan karena ketidakmampuan sektor ini memberikan sumbangan terhadap ekonomi nasional, tetapi diakibatkan rendahnya perhatian dan political will dari pemerintah sebelumnya terhadap pembangunan sektor tersebut. Orientasi pembangunan nasional belum terlalu banyak diarahkan pada kegiatan-kegiatan ekonomi yang berbasis sumberdaya di darat. Sebagai suatu perbandingan dapat dikemukakan bahwa negara-negara di Asia seperti Jepang, Cina, Taiwan, Korea, Thailand dan negara di Eropa seperti Eslandia, sektor perikanan dan kelautannya memberikan kontribusi terhadap perekonomian nasional di atas 30% (tiga puluh persen). Padahal secara geografis potensi perikanan serta luasan laut yang dimiliki oleh negara-negara tersebut jauh

¹ Arnold Sitombul, Tanpa Judul, <<http://arnolsitompulboy.blogspot.com/2012/01/normal-0-false-false-false-in-zh-cn-x.html>>, diakses pada 17 Novemver 2012, jam 14:04

² *Loc. Cit.*

lebih kecil dibandingkan Indonesia, yang sektor kalautannya hanya memberikan kontribusi pada PDB sebesar 20.06% pada tahun 1998.³

Begitu juga dalam bidang lain, seperti di dalam bidang kehutanan. Kehutanan sosial dengan berbagai variant penyelenggaraannya akan dapat menjadi program unggulan kehutanan karena akan membawaimplikasi tumbuhnya sikap tanggungjawab masyarakat disamping masyarakat juga dapat memberikan keuntungan dan manfaat langsung dari keterlibatan dalam pengelolaan hutan. Dalam kehutanan sosial, kemungkinan pengikutsertaan perempuan secara aktif adalah terbuka. Perempuan dapat diikutsertakan tidak hanya pada saat pelaksanaan proyek tetapi tetap dapat pula diikutsertakan sejak awal perencanaan proyek dibuat dan termasuk kontrol terhadap proyek kehutanan sosial.⁴

Sebagaimana diketahui sasaran jangka panjang pembangunan Nasional Indonesia adalah tercapainya masyarakat yang sejahtera. Untuk menuju masyarakat yang sejahtera tersebut maka perekonomian nasional dikembangkan dengan bertumpu pada usaha pengembangan seperti dalam bidang agribisnis yang merupakan sinergi antara pertanian, agroindustri dan jasa-jasa yang menunjang pertanian. Dalam menunjang tercapainya masyarakat sejahtera dalam pertanian, maka perlu usaha-usaha untuk penyuluhan pertanian agar masyarakat dalam bertani mendapatkan hasil yang maksimal.

Penyuluhan pertanian sebagai proses pemberdayaan merupakan proses pemandirian masyarakat. Pemandirian bukanlah menggurui dan juga bukan bersifat karitatif melainkan mensyaratkan adanya peran serta

³ Johanis Hiariey dan Tridoyo Kusumastanto, *Pengembangan Bisnis Perikanan Dalam Rangka Pemulihan Ekonomi Bangsa*, Universitas Patimura dan IPB, 2 Februari 2004, hlm. 3

⁴ Sarintan Efrantani Damanik, *Perspektif Pelibatan Masyarakat Lokal Dalam Sosial dan Pembangunan Kehutanan di Inonesia*, Makalah Dosen Fakultas Pertanian USI, 2010, hlm. 4

secara aktif dari semua pihak yang akan menerima manfaat, terutama dari kalangan kelompok sasaran itu sendiri.⁵

Partisipasi menghasilkan pemberdayaan yakni setiap orang berhak menyatakan pendapat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan. Seorang petani berhak ikut serta dalam menentukan keinginan dan kebutuhan apa yang seharusnya diperoleh. Kebutuhan ini berdasarkan masalah yang dihadapi dan alternative pemecahannya ditentukan oleh petani sendiri. Keterlibatan petani dalam proses penyuluhan sangatlah penting sehingga nantinya dalam mengatasi permasalahan dapat tercapai sesuai dengan keinginan dan kebutuhan petani.⁶

Keberhasilan suatu penyelenggaraan penyuluhan pertanian tidak terlepas dari peran serta petugas penyuluhan pertanian, khususnya penyuluhan pertanian lapangan (PPL), yang bertindak sebagai aparat penyuluhan terdepan dalam rangka menciptakan suatu sistem pertanian yang tangguh. Tugas seorang PPL adalah memberikan penyuluhan dan pembinaan kepada petani atau kelompok tani diwilayahnya yang meliputi penyebaran informasi pertanian, mengajarkan keterampilan berusahatani, memberikan rekomendasi serta mengusahakan fasilitas produksi. Selain itu kegiatan penyuluhan pertanian bertujuan untuk mengubah pikiran, respon serta tindakan dari petani terhadap inovasi teknologi baru.⁷

Untuk membangun itu semua, Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan memegang peranan yang cukup strategis. Agar penyuluhan pertanian dapat berjalan efektif dan efisien, UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (SP3K) yang mengatur penyelenggaraan penyuluhan, hendaknya dapat

⁵ Mukhlis Yahya, *Pemberdayaan petani dalam penyuluhan pertanian partisipatif*, Sekolah Tinggi Penyuluhan Pertanian Medan, Medan, 2010, hlm. 1-2 atau bisa dilihat <http://isjd.pdii.lipi.go.id>

⁶ *Ibid*, hlm 2

⁷ Anonim, *Vademecum Bimas Volume IV*, dalam <http://isjd.pdii.lipi.go.id> , Arsyad Lubis; Saidin Nainggolan, *Pemberdayaan kelompok tani melalui pembinaan kontak tani dalam upaya peningkatan efektivitas penyuluhan pertanian di Provinsi Jambi*, Ikatan Keluarga Besar Universitas Jambi, Jambi, 2009, hlm. 1

diimplementasikan, tentunya menghendaki adanya kearifan lokal dari otonomi daerah.⁸

Berdasarkan Undang-Undang tersebut dijelaskan fungsi sistem penyuluhan sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (SP3K), yaitu;

- a. Memfasilitasi proses pembelajaran pelaku utama dan pelaku usaha;
- b. Mengupayakan kemudahan akses pelaku utama dan pelaku usaha ke sumber informasi, teknologi, dan sumber daya lainnya agar mereka dapat mengembangkan usahanya;
- c. Meningkatkan kemampuan kepemimpinan, manajerial, dan kewirausahaan pelaku utama dan pelaku usaha;
- d. Membantu pelaku utama dan pelaku usaha dalam menumbuhkembangkan organisasinya menjadi organisasi ekonomi yang berdaya saing tinggi, produktif, menerapkan tata kelola berusaha yang baik, dan berkelanjutan;
- e. Membantu menganalisis dan memecahkan masalah serta merespon peluang dan tantangan yang dihadapi pelaku utama dan pelaku usaha dalam mengelola usaha;
- f. Menumbuhkembangkan kesadaran pelaku utama dan pelaku usaha terhadap kelestarian fungsi lingkungan; dan
- g. Melembagakan nilai-nilai budaya pembangunan pertanian, perikanan, dan kehutanan yang maju dan modern bagi pelaku utama secara berkelanjutan.

Berdasarkan UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (SP3K), Pepres No 10 Tahun 2011 tentang Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, maka sudah sewajarnya Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta dibentuk melalui persetujuan bersama antara Pemerintahan Daerah dengan DPRD untuk memperkuat pengembangan pertanian yang maju dan modern, dan memberikan kepastian hukum bagi terselenggaranya penyuluhan yang produktif, efektif dan efisien serta mengembangkan sumberdaya manusia yang maju dan sejahtera sebagai pelaku dan sasaran utama pembangunan pertanian, perikanan dan

⁸ Arnol Sitompul, *Op. Cit.* <http://arnolsitompulboy.blogspot.com/2012/01/normal-0-false-false-false-in-zh-cn-x.html>.

kehutanan. Dengan demikian, untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, diperlukan Naskah Akademis Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta.

1.1. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana kondisi sistem penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan di Kabupaten Purwakarta?
2. Bagaimana kelembagaan pelaksanaan penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan di Kabupaten Purwakarta saat ini?
3. Apa saja yang perlu diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan tanpa melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku?

3.1. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1. Merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kondisi pertanian, perikanan, dan kehutanan di Kabupaten Purwakarta dengan menentukan suatu mekanisme pengaturan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan;
2. Merumuskan organisasi dan tata kerja badan pelaksana penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan agar pembangunan pertanian dapat berjalan dengan optimal; dan
3. Merumuskan ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan yang hasilnya dijadikan referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.

3.2. Metode Penelitian

3.2.1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian adalah pendekatan *yuridis-normatif*, yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan teori atau konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin ilmu hukum yang dogmatis.⁹ Penelitian hukum normatif ini menggunakan beberapa pendekatan, antara lain pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan karena penulis menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis.¹⁰

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) dalam ilmu hukum karena akan banyak muncul konsep bagi suatu fakta hukum.¹¹ Misalnya konsep pengaturan daerah harus dipahami agar penelitian mengenai pengauran Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dapat diatur dan diimplementasikan dalam kenyataan. Pendekatan konsep ini berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹²

3.2.2. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian yang dilaksanakan, digunakan penelitian normatif yang bersifat deskriptif-analitis, yaitu suatu metode yang bertujuan untuk melukiskan atau menggambarkan fakta-fakta yang berupa data dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelitian hukum

⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.

¹⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm.185.

¹¹ *Ibid.*, hlm.186.

¹² *Ibid.*, hlm. 187.

normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.¹³

Penelitian hukum normatif dapat dibedakan dalam 5 (lima) jenis penelitian, yakni penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*, penelitian terhadap sistematika hukum, serta penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.¹⁴ Namun, dalam penelitian ini digunakan penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, serta penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal.

3.2.3. Sumber Data

Penelitian yang digunakan termasuk ke dalam penelitian hukum normatif, sehingga jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yang digunakan antara lain sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, seperti norma dasar Pancasila, Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, serta peraturan perundang-undangan lainnya.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer adalah:¹⁵
 - a. Rancangan peraturan perundang-undangan;
 - b. Hasil karya ilmiah para sarjana; dan
 - c. Hasil-hasil penelitian.

¹³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit.*, hlm. 11

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 12.

¹⁵ *Ibid.*, hlm.11-12.

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier ini dapat berupa:
 - a. Ensiklopedi Indonesia;
 - b. Kamus hukum;
 - c. Kamus bahasa;
 - d. Berbagai majalah maupun jurnal hukum.

3.2.4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier, dan atau bahan non-hukum.¹⁶

Metode pengumpulan data dilakukan melalui kegiatan penelaahan data yang merupakan hasil studi kepustakaan melalui kegiatan inventarisasi dan pengklasifikasian terhadap berbagai data pustaka yang memiliki relevansi dengan materi penelitian serta diperoleh dengan membaca berbagai literatur dan sumber data lainnya yang relevan.

3.2.5. Metode Analisis Data

Data dianalisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada upaya penemuan asas-asas, teori, maupun informasi baru.

Analisis data dalam penelitian hukum ini memiliki beberapa sifat, antara lain deskriptif dan preskriptif. Bersifat deskriptif

¹⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad , *Op. Cit.*, hlm. 160.

maksudnya adalah bahwa penulis dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya.¹⁷

Bersifat preskriptif dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis. Argumentasi di sini dilakukan oleh penulis untuk memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah¹⁸ serta apa yang seharusnya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum yang diteliti.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 183.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 184.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

2.1.1. Organisasi Daerah

Kabupaten adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah provinsi. Pemerintahan kabupaten terdiri atas pemerintah kabupaten dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten. Pemerintah kabupaten terdiri atas bupati dan perangkatnya. Selain kabupaten, pembagian wilayah administratif setelah provinsi adalah kota/kabupaten. Secara umum, baik kabupaten dan kota memiliki wewenang yang sama. Kabupaten bukanlah bawahan dari provinsi. Kabupaten maupun kota merupakan daerah otonom yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri.

Meski istilah kabupaten saat ini digunakan di seluruh wilayah Indonesia, istilah ini dahulu hanya digunakan di Pulau Jawa dan Madura saja. Pada era Hindia Belanda, istilah kabupaten dikenal dengan *regentschap*, yang secara harfiah artinya adalah daerah seorang *regent* atau wakil penguasa. Pembagian wilayah kabupaten di Indonesia saat ini merupakan warisan dari era pemerintahan Hindia Belanda. Dahulu istilah kabupaten dikenal dengan daerah tingkat II kabupaten. Sejak diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang akhirnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004), istilah daerah tingkat II dihapus, sehingga daerah tingkat II kabupaten disebut kabupaten saja. Istilah kabupaten di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam disebut juga dengan *sagoe*. Bupati sebagai kepala daerah mempunyai tugas antara lain:

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Mengajukan rancangan peraturan daerah (perda).
3. Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
6. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakili sesuai dengan peraturan perundang - undangan.
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang - undangan.

Sedangkan tugas wakil bupati adalah sebagai berikut.

1. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
2. Membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan atau temuan hasil pengawasan aparat pengawas, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan atau kota bagi kepala daerah provinsi.
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota.
5. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.
6. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.
7. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.¹⁹

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh Provinsi, Kabupaten, dan Kota,

¹⁹ Ressi Kartika, *Sistem Pemerintahan Kabupaten/Kota dan Provinsi*, <http://www.crayonpedia.org/mw/SISTEM_PEMERINTAHAN_KABUPATEN_KOTA_DAN_PROVINSI_4.1_RESSI_KARTIKA>, diakses pada 1 Desember 2012, jam 12.12

sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh Daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan Daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing Daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, implementasi penataan kelembagaan perangkat daerah menerapkan prinsip-prinsip organisasi, antara lain visi dan misi yang jelas, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi dan efektifitas, rentang kendali serta tata kerja yang jelas. Hal ini dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.²⁰

Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Peraturan daerah mengatur mengenai susunan, kedudukan, tugas pokok organisasi perangkat daerah. Rincian tugas, fungsi, dan tata kerja diatur lebih lanjut dengan peraturan Gubernur/Bupati/Walikota.

Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota

²⁰ Tanpa Nama, *Perangkat Daerah*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Perangkat_daerah>, diakses pada 1 Desember 2012, jam 12.18.

adalah unsur pembantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Sekretariat Daerah merupakan unsur staf. Sekretariat Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Gubernur, Bupati atau Walikota dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Pengertian pertanggung jawaban Kepala Dinas, Sekretaris DPRD, dan Kepala Badan/Kantor/Direktur Rumah Sakit Daerah melalui Sekretaris Daerah adalah pertanggungjawaban administratif yang meliputi penyusunan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas Dinas Daerah, Sekretariat DPRD dan Lembaga Teknis Daerah, dengan demikian Kepala Dinas, Sekretaris DPRD, dan Kepala Badan/Kantor/Direktur Rumah Sakit Daerah bukan merupakan bawahan langsung Sekretaris Daerah.

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Sekretariat DPRD) merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD. Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Badan Pengawasan Daerah yang selanjutnya disebut Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten, dan Inspektorat Kota adalah unsur pengawasan daerah yang dipimpin oleh Inspektur, yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur, Bupati atau Walikota.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan unsur perencana penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah mempunyai tugas

melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah.

Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas Daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Unit Pelaksana Teknis adalah unsur pelaksana tugas teknis pada Dinas dan Badan. Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas Kepala daerah. Lembaga Teknis Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik.²¹

Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. Demikian juga mengenai jumlah susunan organisasi disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah.

Besaran organisasi perangkat daerah (OPD) ditetapkan berdasarkan variabel:

1. jumlah penduduk;
2. luas wilayah; dan
3. jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).²²

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

2.1.2. Tata Kerja Badan Pelaksana Daerah

Badan Pelaksana Daerah dapat diartikan dengan teknis operasionalnya atau disebut juga lembaga teknis. Lembaga teknis daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah. Daerah dapat berarti provinsi, kabupaten, atau kota. Untuk daerah provinsi, lembaga teknis daerah dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Demikian pula untuk daerah kabupaten/kota, lembaga teknis daerah dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah. Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh sekretariat daerah dan dinas daerah dalam lingkup tugasnya. Tugas tertentu tersebut meliputi: bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan. Lembaga teknis daerah menyelenggarakan fungsi: perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya, serta penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk "badan", "Kantor", dan "Rumah Sakit". Contoh lembaga teknis daerah adalah: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Badan Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Daerah, serta Kantor Satuan Polisi Pamong Praja.²³

Hal tersebut disusun sesuai dengan kebutuhan daerah yang juga melihat luas wilayah dan jumlah penduduk daerah tersebut. Adapun Luas wilayah Kabupaten Purwakarta tercatat 971,72 km² atau sekitar 2,81 persen dari luas wilayah Provinsi Jawa Barat.

²³ Tanpa Nama, *Lembaga Teknis Daerah*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_teknis_daerah>, diakses pada tanggal 1 Desember jam 1.22.

Jenis penggunaan tanah yang paling luas adalah untuk Tanaman Tahunan/ Perkebunan dengan luas 27.806 Ha. Kemudian untuk Hutan Produksi seluas 18.558 Ha.

Adapun jumlah penduduk Kabupaten Purwakarta berdasarkan Sensus tahun 2010 adalah 851.566 jiwa, dengan rata-rata pertumbuhan 2,5% pertahun. Dari data ini terlihat bahwa penduduk Kabupaten Purwakarta kurang dari satu juta jiwa. Pertumbuhan penduduk di Kabupaten Purwakarta lebih banyak disebabkan oleh migrasi penduduk dari daerah lain daripada jumlah kelahiran. Disamping angka itu, angka kematian tergolong sedikit. Jadi, peningkatan jumlah penduduk Kabupaten Purwakarta lebih cenderung disebabkan oleh populasi migrasi. Faktor tingginya proses migrasi penduduk dari daerah lain ke Purwakarta, tak lain disebabkan oleh bermunculannya pabrik-pabrik yang memberi peluang lapangan kerja atau lapangan usaha bagi para pendatang.²⁴

Keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah (PP No. 41 Tahun 2007), yang untuk selanjutnya dengan OPD, mengharuskan seluruh pemerintah daerah di Indonesia melakukan pembenahan organisasi perangkat daerah. Sesuai dengan konsideran huruf c, PP yang diberlakukan sejak tanggal 1 Juli 2007 ini mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah (PP No. 8 Tahun 2003) karena belum cukup memberikan pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan. Penataan organisasi perangkat daerah harus

²⁴ <http://purwakartakab.go.id/luas-wilayah-demografi>, diakses pada 1 Desember 2012, jam 01.44

dilakukan dalam tenggat waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak 1 Juli 2007.

Menurut Helmi²⁵ agar tidak membingungkan, maka perlu dikemukakan beberapa prinsip yang harus diperhatikan oleh daerah dalam melaksanakan penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan pada PP No. 41 Tahun 2007. Pertama, organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2007 di atas yang mengatur tentang susunan kedudukan tugas pokok organisasi perangkat daerah. Rincian tugas, fungsi dan tata kerja diatur lebih lanjut dengan peraturan Gubernur, Bupati atau Walikota (Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3) PP OPD). Artinya daerah mempunyai kewenangan menentukan OPD sesuai dengan urusan dan kemampuan daerah serta tidak bertentangan dengan perundang-undangan.

Kedua, OPD ditentukan berdasarkan besaran organisasi dan perumpunan perangkat daerah. Besaran OPD ditetapkan berdasarkan Variabel Besaran Organisasi (VBO) menggunakan ukuran jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD. Kemudian berdasarkan VBO dapat ditentukan besaran organisasi perangkat daerah. Untuk provinsi, besaran OPD dengan nilai kurang dari 40 terdiri dari sekretariat daerah, paling banyak 3 (tiga) asisten, sekretariat DPRD, paling banyak 12 (dua belas) dinas, dan lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan). Untuk besaran OPD dengan nilai 40-70 terdiri dari sekretariat daerah, paling banyak 3 (tiga) asisten, sekretariat DPRD, paling banyak 15 (lima belas) dinas, dan lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh). Mengenai besaran OPD dengan nilai lebih dari 70 terdiri dari sekretariat daerah, paling banyak 4 (empat) asisten, sekretariat

²⁵ Helmi, *Menggabungkan dan Menghapuskan Organisasi Perangkat Daerah*, Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi, dalam <<http://helmi71.wordpress.com/menggabungkan-dan-menghapuskan-organisasi-perangkat-daerah/>>, diakses pada November 2012.

DPRD, paling banyak 18 (delapan belas) dinas, dan lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas). OPD untuk kabupaten dan kota ditentukan sama dengan OPD provinsi. Namun ditambah dengan kecamatan dan kelurahan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 20 dan Pasal 21 PP No. 41 Tahun 2007.

Perumpunan urusan pemerintahan dilakukan berdasarkan urusan yang perlu ditangani baik dalam bentuk dinas, badan, kantor, inspektorat dan rumah sakit. Urusan yang perlu ditangani dalam bentuk dinas ditentukan sebanyak 12 (dua belas) urusan, yakni,:

1. Bidang pendidikan, pemuda dan olah raga;
2. Bidang kesehatan;
3. Bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;
4. Bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
5. Bidang kependudukan dan catatan sipil;
6. Bidang kebudayaan dan pariwisata;
7. Bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang;
8. Bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
9. Bidang pelayanan pertanahan;
10. Bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
11. Bidang pertambangan dan energi;
12. Bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, sebanyak 12 bidang, yakni :

1. Bidang perencanaan pembangunan dan statistik;
2. Bidang penelitian dan pengembangan;
3. Bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;

4. Bidang lingkungan hidup;
5. Bidang ketahanan pangan;
6. Bidang penanaman modal;
7. Bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
8. Bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
9. Bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;
10. Bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
11. Bidang pengawasan; dan
12. Bidang pelayanan kesehatan.

Prinsip ketiga, penanganan urusan yang dianggap perlu tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Pembentukan dan jumlah OPD didasarkan pada variabel dan perumpunan di atas. Namun demikian, pemda tidak multak membentuk sejumlah perangkat daerah yang telah ditentukan sesuai dengan variable tersebut. Artinya, OPD bisa saja lebih banyak atau lebih sedikit berdasarkan analisis variabel dan perumpunan urusan pemerintahan, dengan catatan tidak melebihi ketentuan Pasal 20 dan 21 PP OPD).

Keempat, mekanisme pembinaan dan pengendalian dilakukan oleh Pemerintah terhadap OPD Provinsi dan oleh Gubernur terhadap OPD Kabupaten dan Kota. Prinsip ini bertujuan untuk koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi dalam penataan OPD. Sehingga dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah tidak terjadi benturan kepentingan dan konflik kewenangan antar wilayah.

Kelima, OPD harus efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. OPD sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja, kondisi geografis, jumlah

dan kepadatan penduduk, potensi daerah serta sarana dan prasarana pendukung.

2.2. Kajian Terhadap Asas / Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Beberapa ahli mengemukakan berbagai asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, namun asas-asas yang dikemukakan oleh berbagai ahli tersebut pada intinya memiliki kesamaan. Dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta harus memenuhi asas-asas dari peraturan perundang-undangan. Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain:

1. Asas Kejelasan Tujuan

Asas Kejelasan Tujuan ini dimaksudkan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak akan dicapai. Dengan demikian, pembentukan Raperda tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta bertujuan untuk mengatur mengenai Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta

2. Asas Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang tepat

Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangannya. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Artinya, harus sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, serta Peraturan Daerah Kota yang berkaitan dengan materi muatan Perda Organisasi dan Penyuluhan Daerah yang ada dengan pengaturan Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta.

4. Asas Dapat Dilaksanakan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan dari efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena pada dasarnya benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. Asas Kejelasan Rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi serta bahasa hukum yang baik dan

benar, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas Keterbukaan

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas yang digunakan tidak hanya terbatas pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas semata, namun materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan beberapa asas sebagai berikut:

1. Pengayoman

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan adanya perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

4. Asas Kesamaan Kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, ras, suku, golongan, gender atau status sosial.

5. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

2.3. Gambaran Umum Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan bagi Masyarakat

Pada prinsipnya, penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan merupakan bagian integral dari pembangunan pertanian serta merupakan salah satu upata pemberdayaan petani dan pelaku usaha di bidang pertanian lainnya untuk meningkatkan produktivitas, pendapatan, dan kesejahteraan. Dengan demikian, kegiatan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan harus dapat mengakomodasi aspirasi dan peran aktif petani dan pelaku usaha melalui pendekatan partisipatif. Artinya, kegiatan penyuluhan ini merupakan salah satu langkah awal menuju pengembangan pembangunan pertanian di masa yang akan datang.

Kegiatan penyuluhan dikatakan sebagai bagian dari pembangunan pertanian, perikanan, dan kehutanan karena kegiatan ini merupakan salah satu kegiatan yang strategis dalam upaya pencapaian tujuan pembangunan pertanian. Melalui kegiatan ini, para petani, nelayan, dan/atau pekebun ditingkatkan kemampuannya agar dapat mengelola usahanya dengan produktif, efisien, dan menguntungkan, sehingga petani dan keluarganya dapat meningkatkan kesejahteraannya. Dengan meningkatnya kesejahteraan petani dan keluarganya ini, maka tujuan

utama dari pembangunan pertanian telah tercapai. Dan untuk itu, diperlukan adanya suatu kelembagaan penyuluhan yang kuat, akuntabel, efektif, dan efisien dalam melaksanakan pemberdayaan petani.

UU No. 16 Tahun 2006 mengamanatkan pembentukan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan sebagai suatu lembaga teknis yang berada di kabupaten/kota. Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan suatu lembaga yang mempunyai tugas melaksanakan pengembangan sumber daya manusia pertanian dan menjalankan fungsi:

1. penyusunan kebijakan teknis, rencana, dan program kebijakan di bidang pengembangan penyuluhan, pendidikan dan pelatihan, standarisasi dan sertifikasi SDM pertanian;
2. pelaksanaan penyusunan, pendidikan, pelatihan, standarisasi dan sertifikasi SDM pertanian;
3. pemantauan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan, penyuluhan, pendidikan, pelatihan, standarisasi dan sertifikasi SDM pertanian; dan
4. pelaksanaan administrasi Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian.

Adanya Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan di daerah pada kenyataannya masih terdapat permasalahan umum dalam penyelenggaraan kegiatan penyuluhan. Permasalahan dalam kegiatan penyuluhan tersebut antara lain:

1. Adanya perbedaan persepsi tentang pengertian penyuluhan, baik dari pembinanya di tingkat pusat maupun para pelaksananya di daerah;
2. Adanya perbedaan persepsi tentang visi, misi, tujuan penyuluhan, baik dari pembinanya di tingkat pusat maupun para pelaksananya di daerah;
3. Penyelenggaraan penyuluhan dilakukan dengan pendekatan, sistem kerja, dan metode yang tidak sesuai dengan paradigma baru pembangunan yang partisipatif. Pembangunan partisipatif, sebagai model pembangunan yang menerapkan konsep partisipasi, yaitu pola

pembangunan yang melibatkan semua pihak (pelaku) dalam proses pengambilan keputusan yang langsung mempengaruhi mereka yang terkena pembangunan, yang dalam hal kegiatan penyuluhan ini adalah para petani, nelayan, pekebun, dan lain-lain²⁶;

4. Penyelenggaraan penyuluhan di daerah dilakukan oleh berbagai kelembagaan yang dibentuk oleh masing-masing daerah dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yang berbeda-beda atau tidak terstandar, sehingga tidak sesuai dengan misi penyuluhan pertanian;
5. Pembinaan jabatan fungsional penyuluh pertanian di daerah tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, sehingga tidak meningkatkan profesionalisme penyuluh pertanian yang berakibat rendahnya kinerja mereka;
6. Peraturan perundang-undangan yang menyangkut pembinaan dan pemberdayaan SDM pertanian dalam arti luas belum menguraikan secara jelas tentang penyuluhan pertanian, sehingga belum dapat digunakan sebagai pedoman bagi pembinan dan pelaksana penyuluhan di pusat maupun daerah;
7. Penyelenggaraan penyuluhan belum memberikan jaminan perlindungan bagi petani terhadap berbagai dampak negatif penerapan teknologi yang dianjurkan, sehingga petani menjadi tidak termotivasi untuk menerapkannya;
8. Penyelenggaraan penyuluhan belum didukung biaya operasional yang memadai. Hal ini disebabkan oleh kegiatan penyuluhan memerlukan biaya yang tidak sedikit mengingat kegiatan penyuluhan tersebut harus dilaksanakan secara berkesinambungan agar pembangunan pertanian dapat tercapai secara optimal;
9. Beberapa perubahan lingkungan strategis, seperti globalisasi, otonomi daerah, perubahan kebijakan pembangunan, perubahan kondisi

²⁶ Tanpa Nama, *Modul Dasar Konsultan dan Pemda: Pembangunan Partisipatif*, PNPM Mandiri Perkotaan, Departemen Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Cipta Karya, < http://www.p2kp.org/pustaka/files/modul_pelatihan08/D/1/e/Modul-Pembangunan-Partisipatif.pdf>, diakses pada 5 Desember 2012, hlm. 3.

petani, serta pergeseran paradigma mempunyai implikasi yang luas terhadap penyuluhan secara menyeluruh.

Selain permasalahan dalam kegiatan penyuluhan, terdapat juga permasalahan mengenai kelembagaan penyuluhan, antara lain:²⁷

1. Beragamnya bentuk kelembagaan penyuluhan di daerah. Hal ini berarti persepsi daerah tentang posisi dan peran strategis kelembagaan penyuluhan beragam yang menyebabkan:
 - a. Kelembagaan yang berbentuk Kantor/Balai/Subdin/Seksi/Kelompok Jabatan fungsional/UPTD (Unit Pelayanan Terpadu Daerah) sulit mengkoordinasikan instansi terkait karena eselonnya lebih rendah dari instansi yang akan dikoordinasikan;
 - b. Kelembagaan yang berbentuk Kantor/Balai/Subdin/Seksi/Kelompok Jabatan fungsional/UPTD, fungsi penyuluhan masih bercampur dengan fungsi pengaturan dan pengendalian yang menyebabkan menurunnya independensi penyuluh;
 - c. Intervensi Pemerintah untuk mengatur bentuk dan struktur kelembagaan penyuluhan di daerah memungkinkan tidak sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;
2. Fungsi penyuluhan pertanian di Provinsi belum berjalan optimal karena mandat untuk melaksanakan penyuluhan tidak jelas;
3. Belum semua Kecamatan memiliki Balai Penyuluhan dan Balai Penyuluhan yang sudah ada kurang difungsikan dengan baik oleh daerah, bahkan di beberapa daerah dialihfungsikan untuk kegiatan lain;
4. Kurang tersedianya biaya operasional penyuluhan di Kecamatan/Desa;

²⁷ Sumardi, *Penyusunan NA dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali tentang Pembentukan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan*, Bahan Singkat Kegiatan FGD, Tim PPEP FE UNS Surakarta, Surakarta, 25 Maret 2009, <<http://www.docstoc.com/docs/5881350/BAHAN-FGD-PENYUSUNAN-NASKAH-AKADEMIK-RANPERDA-BADAN-PELAKSANA-PENYULUHAN-PERTANIAN-PERIKANAN-DAN-KEHUTANAN>>, diakses pada 5 Desember 2012, hlm. 11-17.

5. Dengan diserahkannya personil, perlengkapan, pembiayaan, dan dokumen (P3D) dari Pemerintah ke daerah, maka kepemilikan aset penyuluhan beralih ke daerah. Pada kenyataannya penggunaan aset ini tidak sesuai dengan keperluan untuk menyelenggarakan penyuluhan pertanian. Akibatnya penyuluh pertanian tidak mendapatkan dukungan sarana penyuluhan pertanian yang memadai, sehingga kinerjanya menurun;
6. Pimpinan/pengelola lembaga penyuluhan di daerah banyak yang tidak mempunyai latar belakang penyuluhan. Hal ini menyebabkan pengelolaan kelembagaan dan penyelenggaraan penyuluhan sering tidak sesuai dengan prinsip-prinsip penyuluhan karena pimpinan/pengelola lembaga kurang memahami arti dan peran strategis penyuluhan dalam pembangunan pertanian di wilayah kerjanya;
7. Belum adanya istem penyuluhan yang disepakati bersama secara nasional, sehingga menyebabkan:
 - a. Tidak jelasnya hubungan antara lembaga penyuluhan di Pusat dan daerah;
 - b. Struktur dan mekanisme pembinaan dan tata hubungan kerja juga menjadi tidak jelas
8. Daerah belum sepenuhnya menjalankan kewenangan wajib dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini disebabkan masih banyaknya daerah yang belum menyusun program penyuluhan, belum melakukan pembinaan terhadap penyuluh, dan rendahnya biaya penyelenggaraan penyuluhan di kabupaten/kota;
9. Kelembagaan penyuluhan yang dimiliki dan dioperasikan baik oleh petani, nelayan, pekebun, maupun oleh swasta, belum dimanfaatkan secara optimal oleh Pemerintah sebagai mitra kerja sejajar untuk melayani petani, nelayan, pekebun, dan lain-lain.

Hal lain yang berkaitan dengan penyuluhan adalah mengenai kondisi umum tenaga penyuluh saat ini. Kondisi tersebut antara lain:²⁸

1. Penyebaran dan kompetensi tenaga penyuluh masih bias kepada sub sektor lainnya. Misalnya saja tenaga penyuluh pertanian masih bias kepada sub sektor pangan, khususnya padi, sehingga menyebabkan pelayanan penyuluhan kepada petani komoditas non pangan menjadi terbatas;
2. Banyaknya alih tugas penyuluh pertanian ke jabatan lain yang tidak sesuai dengan kompetensi penyuluh pertanian, sehingga menyebabkan menurunnya jumlah tenaga penyuluh di suatu daerah, termasuk Kabupaten Purwakarta;
3. Jumlah tenaga penyuluh tidak sebanding dengan jumlah petani, nelayan, atau pekebun yang harus dilayani, sehingga menyebabkan banyak penyuluh yang frustrasi karena ditempatkan pada jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensinya;
4. Pada beberapa daerah, pengukuhan kembali penyuluh pertanian sebagai jabatan fungsional belum dilakukan, sehingga penyuluh tidak diakui eksistensinya;
5. Tunjangan fungsionalnya banyak yang tidak diberikan atau dibayarkan tidak sesuai dengan beban kerja yang seharusnya;
6. Sering terlambatnya kenaikan pangkat dan pola karir yang tidak jelas;
7. Rekrutmen dan pembinaan karier penyuluh belum sepenuhnya berpedoman pada peraturan yang berlaku dan ketentuan usia pensiun bagi penyuluh belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku; dan
8. Peningkatan kompetensi bagi penyuluh (Diklat) sudah jarang dilakukan, sehingga menyebabkan rendahnya kualitas kerja penyuluh dalam menjalankan tugasnya serta menurunnya kredibilitas mereka di mata petani, nelayan, dan pekebun.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 18-

Sebagai daerah yang memiliki lahan pertanian, perikanan, perkebunan, dan hutan yang cukup, Kabupaten Purwakarta tentunya memiliki potensi yang perlu untuk digali secara optimal. Di bidang perkebunan, Kabupaten memiliki beberapa komoditi unggulan daerah seperti kopi, karet, teh, kelapa, cengkeh, dan lada. Sumber statistik perkebunan tahun 2008-2011 mencatat bahwa Kabupaten Purwakarta pada tahun 2008 produksi kopi telah mencapai angka 738 ton, produksi karet sebesar 2.558 ton, produksi teh sebesar 4.248 ton, produksi lada sebesar 15 ton, produksi cengkeh sebesar 209 ton, serta produksi kelapa sebesar 865 ton.²⁹

Pada bidang pertanian, Kabupaten Purwakarta secara khusus mencanangkan gerakan penanaman jagung yang dilakukan pada lahan-lahan kritis dengan menargetkan produksi jagung sebesar 25.685 ton pada tahun 2010 dan menambahkan produksi jagung di Kabupaten Purwakarta mencapai 10 ton per hektare.

Kondisi ini tentu semakin menunjukkan bahwa Kabupaten Purwakarta memiliki potensi, sehingga peningkatan kualitas SDM mutlak diperlukan untuk pengembangan produksi potensi daerah tersebut. Berdasarkan kondisi tersebut, maka pembentukan Badan Pelaksana Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan perlu disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya mengenai organisasi dan tata kerja kelembagaan agar Badan Pelaksana Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal.

2.4. Implikasi Penerapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian,

²⁹ Data diperoleh berdasarkan Data Statistik Perkebunan 2008-2011, BKPM Indonesia, diupdate pada 26 Juli 2012, <<http://regionalinvestment.bkpm.go.id/newsipid/id/commodityarea.php?ia=3214&ic=400>>, diakses pada 5 Desember 2012.

Perikanan, dan Kehutanan Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Keuangan Negara

Adanya Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan adalah penting, sehingga penerapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan perlu untuk segera dibahas dan disahkan. Menerapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan tentunya melegitimasi terbentuknya Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.

Sebagai badan atau lembaga di daerah, Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan di Purwakarta tentu harus dijalankan berdasarkan pedoman organisasi daerah dan tata kerja yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga ini perlu untuk diketahui oleh masyarakat karena eksistensi ini akan memberikan dampak, baik secara langsung maupun tidak langsung bagi masyarakat.

Sebagaimana kita ketahui bahwa basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, sehingga hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial (faktor non hukum). Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Sistem bekerjanya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari upaya penegakan hukum. Di Indonesia, upaya penegakan hukum tidak terlepas dari Institusi Negara, seperti Pengadilan, Kejaksaan, Polisi, dan Advokat/Pengacara.

Secara faktual, eksistensi Institusi negara ini memang tidak diragukan, namun 'diragukan' dalam hal kredibilitas yang diberikannya terhadap penegakan hukum di Indonesia. Lalu, bagaimanakah sistem hukum menurut **Friedmann** dan cara bekerjanya hukum menurut **Siedman** dan **Chambliss** dalam menganalisa problematika penegakan hukum di Indonesia, sebagaimana yang terjadi pada nasib Rancangan

Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.

Penerapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan pada akhirnya juga akan menyentuh pada suatu Sistem Penegakan Hukum (SPH). SPH dilihat secara integral merupakan suatu kesatuan berbagai sub-sistem (komponen). Menurut **L.M. Friedmann**, sistem hukum terdiri dari *legal structure*, *legal substantion*, dan *legal culture*.

William J. Chambliss dan **Robert B. Siedmann** kemudian mengemukakan mengenai Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat, yang dirumuskan dalam 7 (tujuh) prinsip, antara lain:

1. Lembaga Pembuat Peraturan (*rule making instrumen*) bertugas menghasilkan peraturan perundang-undangan yang memiliki aspek rangkap;
2. Setiap sistem hukum memengaruhi, mendorong, atau memaksakan agar suatu tindakan dilakukan oleh Lembaga Pembuat Peraturan (LPP) dan Lembaga Penerap Sanksi (LPS);
3. Model yang diajukan menggambarkan tuntutan yang diajukan oleh lembaga/golongan di dalam masyarakat kepada LPP dan LPS;
4. Kekuasaan negara (dalam hal ini LPS) dengan menggunakan hukum sebagai sarana mendorong/memaksakan tingkah laku-tingkah laku yang diinginkan dari pemegang peran (*Role Occupant-RO*);
5. Respon RO terhadap tuntutan–tuntutan dan tekanan-tekanan yang ditujukan terhadap dirinya berupa kepatuhan/umpan balik (*feedback-fb*);
6. Tingkah laku RO (X_{RO}) merupakan hasil penjumlahan atau resultan dari seluruh kekuatan-kekuatan, yang berupa : *feed forward* (ff), Kekuatan Sosial Personal (KSP), dan Kegiatan Pemberian Sanksi (KPS); dan

7. Selain berlaku pada RO, KSP berlaku juga kepada LPP dan LPS, sehingga pengaruh lingkungan terhadap penegak hukum sebagai suatu lembaga hukum tidak dapat dielakkan.

Penerapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dengan menggunakan pisau analisis dari Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat, memberikan beberapa hal yang dapat dijadikan kesimpulan, antara lain:

1. Agar suatu regulasi atau peraturan ditaati oleh masyarakat, maka diperlukan adanya kerjasama dari 3 (tiga) pilar utama, yaitu DPRD sebagai LPP, Pemerintah Daerah sebagai Eksekutif atau LPS, serta masyarakat sebagai RO. Kerjasama ini diperlukan agar setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh LPS dan disetujui oleh LPP, memberikan manfaat bagi masyarakat sebagai RO;
2. Ketiga pilar tersebut harus bersinergi agar dapat saling memberikan *feed back*. Selain itu, sinergi tersebut diperlukan agar regulasi yang dihasilkan tidak hanya dijadikan pajangan belaka karena dianggap tidak dapat mengakomodasi kepentingan seluruh elemen masyarakat.

Dengan demikian, Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan harus diawali dengan adanya audiensi antara tiga pilar utama, yakni Pemerintah Kabupaten Purwakarta, DPRD, serta masyarakat, khususnya petani, peternak, nelayan, dan sebagainya sebagai pihak yang akan menerima penyuluhan secara langsung. Audiensi dilakukan guna menyamakan persepsi mengenai Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dengan mengakomodasi kepentingan masyarakat umum.

Sebagaimana halnya dengan organisasi dan tata kerja suatu organisasi daerah lainnya, terbentuknya organisasi dan tata kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan juga memberikan dampak bagi keuangan negara karena pembiayaan atau dana pelaksanaan penyuluhan memanfaatkan APBD yang notabeneanya

adalah uang rakyat. Pasal 2 huruf b UU No. 17 Tahun 2003 menyebutkan yang dimaksud dengan keuangan negara salah satunya meliputi:

“...kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga...”

Menggunakan APBD sebagai sumber dana operasional Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan tentunya akan mengurangi kas APBD yang akan berdampak pada kualitas pelayanan publik di sektor lain, mengingat operasional yang diperlukan bukan merupakan biaya yang tidak sedikit. Pembentukan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan salah satu agenda dalam APBD Kabupaten Purwakarta, sehingga dalam pelaksanaannya tentu akan menggunakan APBD sebagai sumber dananya.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

3.1 Peraturan Perundang-Undangan Terkait dengan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

Bab ini akan memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni:

1. *lex superior derogat lex inferiori*, yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah
2. *Asas lex specialis derogat lex generalis*, yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum,
3. *Asas lex posteriori derogat lex priori*, yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
4. *Asas delegata potestas non potest delegasi*, yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, didasarkan pada mandat konstitusi sebagai hukum dasar,

baik sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan materi muatan Peraturan Daerah. Adapun dasar hukum pengaturannya adalah:

1. Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C, Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan;
5. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
9. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan;
10. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 61/Permentan/OT. 140/10/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pertanian, Badan Penyuluhan, dan Pengembangan SDM Pertanian (PPSDMP);
11. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 72/Permentan/OT.140/10/2011 tentang Pedoman Formasi Jabatan Fungsional Penyuluh Pertanian; serta

12. Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta yang terkait.

Dalam pembentukan peraturan daerah yang paling penting adalah apakah peraturan daerah itu diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak, walaupun memang kadang-kadang keberadaan peraturan daerah itu diperlukan untuk jalannya kegiatan operasional di daerah, karena memang keperluan di daerah.

3.2 Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi mengenai kerjasama daerah dan pengelolaan sampah. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.

Pasal 125 UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008, mengatur mengenai lembaga teknis daerah. Dalam pasal ini diuraikan mengenai lembaga teknis daerah, yakni kedudukan lembaga teknis daerah serta bentuk lembaga teknis daerah yang merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan daerah. Selanjutnya, Pasal 128 UU No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan

membentuk Peraturan Daerah dalam menyusun susunan organisasi serta formasi jabatan perangkat daerah. Dengan demikian, UU No. 32 Tahun 2004 ini merupakan cikal bakal pengaturan mengenai organisasi dan tata kerja lembaga teknis daerah sebagai bentuk dari otonomi yang diberikan kepada daerah.

Eksistensi UU No. 32 Tahun 2004 tersebut harus disesuaikan atau diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik secara horizontal maupun vertikal. Harmonisasi secara horizontal dilakukan agar terciptanya sinergi antara peraturan perundangan yang satu dengan peraturan perundangan setingkat lainnya agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya, dalam hal Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, tidak hanya mengacu pada ketentuan Pasal 125 dan Pasal 128 UU No. 32 Tahun 2004, namun juga perlu untuk mengacu pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian (UU No. 16 Tahun 2006). Ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006 berbunyi sebagai berikut:

- “(2) Kelembagaan penyuluhan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:
- a. Pada tingkat pusat berbentuk badan yang menangani penyuluhan;
 - b. Pada tingkat provinsi berbentuk Badan Koordinasi Penyuluhan;
 - c. Pada tingkat kabupaten/kota berbentuk badan pelaksana penyuluhan; dan
 - d. Pada tingkat kecamatan berbentuk Balai Penyuluhan.”

Akan tetapi, masih banyak persoalan atau permasalahan, khususnya terkait lembaga yang menaungi penyuluhan pertanian, sehingga tingkat harmonisasi dan sinkronisasi peraturan tersebut menjadi terganggu yang berimplikasi pada tataran implementasinya di lapangan. Pada mulanya, judul Raperda yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Purwakarta adalah “Raperda Wadah Penyuluhan Pertanian”. Raperda tersebut tidak dapat terealisasi karena ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang ada di

atasnya karena berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006, kelembagaan di tingkat kabupaten/kota adalah Badan Pelaksana Penyuluhan, sehingga judul yang tepat adalah “Raperda Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan”.

Selanjutnya Pasal 13 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006 berbunyi sebagai berikut:

“Badan pelaksana penyuluhan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh pejabat setingkat eselon II dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota, yang pembentukannya diatur lebih lanjut dengan peraturan bupati/walikota.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 13 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006 cukup merepresentasikan bahwa diperlukan adanya suatu lembaga teknis daerah yang secara khusus menangani pelaksanaan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan di daerah, yakni Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta mengingat Kabupaten Purwakarta memiliki potensi pertanian dan perikanan yang cukup besar, sehingga diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas untuk mengoptimalkan potensi tersebut.

Pasal 13 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006 mengamanatkan pembentukan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan diatur lebih lanjut dengan peraturan bupati/walikota. Akan tetapi, dalam rancangan peraturan daerah ini tidak secara khusus mengatur mengenai pembentukan badan, melainkan lebih mengarah kepada kelembagaan, sehingga perlu mengacu pada ketentuan Pasal 128 UU No. 32 Tahun 2004.

Keputusan Pemerintah Kabupaten Purwakarta untuk mengatur mengenai organisasi dan tata kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan bagian dari wewenang Pemerintah Kabupaten Purwakarta dalam melaksanakan tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, yakni khusus dibidang penyuluhan pertanian, perikanan,

dan kehutanan. Hal ini sebagaimana dimaksud pada Pasal 125 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

Demikian pula terkait Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 2 huruf b UU No. 17 Tahun 2003 menyebutkan yang dimaksud dengan keuangan negara salah satunya meliputi:

“...kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga...”

Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan salah satu bentuk pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat, sehingga pemerintah daerah, sebagai bagian dari unsur negara, berkewajiban untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara. Berdasarkan uraian tersebut, jelas bahwa pengaturan mengenai organisasi dan tata kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 32 Tahun 2004, serta UU No. 16 Tahun 2006.

Harmonisasi secara vertikal dimaksudkan untuk menyesuaikan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 berbunyi sebagai berikut:

- “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri dari atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Dengan demikian, penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan tidak boleh bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya berdasarkan asas *lex superiori derogat lex inferiori*, yakni hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

Secara vertikal, peraturan pelaksana dari UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur mengenai organisasi dan tata kerja pemerintahan

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Secara garis besar, Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum yang bertujuan untuk menjadi pedoman dan mengarahkan perubahan peradaban masyarakat ke arah peradaban yang lebih maju dan demokratis, serta mampu mengaktualisasikan prinsip-prinsip Otonomi Daerah yang luas, nyata, tegas dan bertanggung jawab secara benar.

Dalam filsafat hukum kita diajarkan agar hukum dapat ditaati, sebuah produk hukum harus mempunyai dasar-dasar berlaku yang baik, tanpa memiliki landasan, suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak memiliki akar yang kuat, sehingga dengan mudah dapat diganggu gugat. Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan mengemukakan adanya tiga dasar atau landasan dalam pembentukan suatu Peraturan Perundang-Undangan (PERDA), yaitu : Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis.

Berkaitan dengan konsep-konsep di atas, landasan pengajuan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, diuraikan sebagai berikut:

4.1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk 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.

Landasan filosofis Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana

Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dilandasi adanya kesadaran bahwa kesejahteraan merupakan hak asasi setiap manusia. Kesejahteraan bagi para petani, nelayan, dan pekebun perlu untuk ditingkatkan dengan mengembangkan produktivitas dan pendapatan.

Secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan perwujudan otonomi daerah dan sebagai alat yang diperlukan sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan guna meningkatkan produktivitas, sehingga juga meningkatkan kesejahteraan petani, nelayan, dan pekebun pada khususnya.

Penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan pada prinsipnya didasarkan pada hak asasi manusia. Hak asasi manusia itu salah satunya adalah meliputi hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 28H UUD 1945. Penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan diharapkan mampu meningkatkan kualitas SDM, baik penyuluh maupun petani, nelayan, dan pekebun, sehingga tujuan pembangunan pertanian dapat tercapai dengan optimal.

Berbekal dari beberapa teori, instrumen hukum, serta nilai-nilai bangsa Indonesia, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan ini menggunakan landasan madzhab positivisme. Esensi madzhab positivisme ini melihat hukum sebagai sistem perundang-undangan yang dibuat dan diberlakukan oleh negara secara formal (hukum positif). Walaupun sebuah nilai mempunyai kekuatan mengikat dan dipatuhi oleh orang banyak seperti ajaran moral atau ajaran agama, tetapi tidak bisa dikatakan

sebagai sebuah hukum kalau ia tidak dirumuskan dalam peraturan yang dibuat oleh negara.³⁰

Berdasarkan hal tersebut, maka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan ini dipandang perlu mengingat hukum itu normatif karena kehendak yuridis. Artinya, peraturan itu dibentuk oleh suatu kekuasaan tertinggi yang memiliki wewenang membuat peraturan. Urgensi positivisme dalam hukum dalam organisasi dan tata kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan diperlukan, baik secara kelembagaan maupun tugas dan fungsinya, agar lembaga tersebut menjadi lembaga teknis daerah yang dapat membantu Bupati dalam membangun daerahnya, khususnya dalam hal pembangunan pertanian di Kabupaten Purwakarta.

Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dimaksudkan sebagai salah satu usaha dalam rangka memberikan kewenangan kepada daerah untuk menggali, mengolah, dan mengelola potensi daerah, khususnya potensi pertanian, perikanan, dan kehutanan di Kabupaten Purwakarta. Selain itu, juga dimaksudkan untuk menjalin kemitraan strategis dengan lembaga penyuluhan yang dikelola oleh swasta dan pelaku usaha lainnya dalam penyelenggaraan kegiatan penyuluhan secara berkelanjutan di Kabupaten Purwakarta.

4.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Pembentukan peraturan

³⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 12.

daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis, tetapi juga memiliki makna sosiologis.

Dalam penyusunan Peraturan Daerah khususnya yang mengatur tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, maka yang menjadi landasan sosiologis dalam perumusannya adalah dengan memperhatikan kenyataan seperti digambarkan di bawah ini.

Berikut ini adalah daftar kecamatan yang termasuk ke dalam lingkup pemerintahan Kabupaten Purwakarta:

No	Kecamatan	Jumlah Kel/Desa	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk
1	<u>Babakan Cikao</u>	9	42,40 km ²	41.838 jiwa
2	<u>Bojong</u>	14	68,69 km ²	46.916 jiwa
3	<u>Bungursari</u>	10	54,66 km ²	43.349 jiwa
4	<u>Campaka</u>	10	43,60 km ²	39.214 jiwa
5	<u>Cibatu</u>	10	56,50 km ²	27.711 jiwa
6	<u>Darangdan</u>	15	67,39 km ²	61.499 jiwa
7	<u>Jatiluhur</u>	10	60,11 km ²	61.744 jiwa
8	<u>Kiara Pedes</u>	10	52,16 km ²	26.799 jiwa
9	<u>Maniis</u>	8	71,64 km ²	30.981 jiwa
10	<u>Pasawahan</u>	12	36,96 km ²	41.002 jiwa
11	<u>Plered</u>	16	31,48 km ²	73.114 jiwa
12	<u>Pondok Salam</u>	11	44,08 km ²	28.497 jiwa
13	<u>Purwakarta</u>	10	24,83 km ²	154.208 jiwa
14	<u>Sukasari</u>	5	92,01 km ²	15.306 jiwa
15	<u>Sukatani</u>	14	95,43 km ²	65.570 jiwa
16	<u>Tegalwaru</u>	13	73,23 km ²	47.296 jiwa
17	<u>Wanayasa</u>	15	56,55 km ²	40.465 jiwa

Sebagai daerah yang memiliki lahan pertanian, perikanan, perkebunan, dan hutan yang cukup, Kabupaten Purwakarta tentunya memiliki potensi yang perlu untuk digali secara optimal. Di bidang perkebunan, Kabupaten memiliki beberapa komoditi unggulan daerah

seperti kopi, karet, teh, kelapa, cengkeh, dan lada. Sumber statistik perkebunan tahun 2008-2011 mencatat bahwa Kabupaten Purwakarta pada tahun 2008 produksi kopi telah mencapai angka 738 ton, produksi karet sebesar 2.558 ton, produksi teh sebesar 4.248 ton, produksi lada sebesar 15 ton, produksi cengkeh sebesar 209 ton, serta produksi kelapa sebesar 865 ton.³¹

Pada bidang pertanian, Kabupaten Purwakarta secara khusus mencanangkan gerakan penanaman jagung yang dilakukan pada lahan-lahan kritis dengan menargetkan produksi jagung sebesar 25.685 ton pada tahun 2010 dan menambahkan produksi jagung di Kabupaten Purwakarta mencapai 10 ton per hektare.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka perlu adanya peningkatan kualitas SDM guna meningkatkan produktivitas hasil pertanian, perikanan, dan kehutanan melalui kegiatan penyuluhan. Penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan memerlukan biaya yang signifikan, sehingga diperlukan adanya tata kelola organisasi yang baik. Dengan demikian, Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta ini harus diatur dalam suatu regulasi yang bersifat mengikat, yakni dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang

³¹ Data diperoleh berdasarkan Data Statistik Perkebunan 2008-2011, BKPM Indonesia, diupdate pada 26 Juli 2012, <<http://regionalinvestment.bkpm.go.id/newsipid/id/commodityarea.php?ia=3214&ic=400>>, diakses pada 5 Desember 2012.

akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Daerah. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sebagaimana telah dipaparkan pada Bab III, yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, yang menjadi Landasan Yuridis antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Berdasarkan Pasal 2 huruf b UU No. 17 Tahun 2003 menyebutkan yang dimaksud dengan keuangan negara salah satunya meliputi:

“...kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga...”

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa kegiatan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan merupakan salah satu pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah, yang dalam hal ini oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, setiap kegiatan penyuluhan di daerah yang melibatkan APBD harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan UU No. 17 Tahun 2003.

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 125 UU NO. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008, mengatur mengenai lembaga teknis daerah. Dalam pasal ini diuraikan mengenai lembaga

teknis daerah, yakni kedudukan lembaga teknis daerah serta bentuk lembaga teknis daerah yang merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan daerah. Selanjutnya, Pasal 128 UU No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan membentuk Peraturan Daerah dalam menyusun susunan organisasi serta formasi jabatan perangkat daerah. Dengan demikian, UU No. 32 Tahun 2004 ini merupakan cikal bakal pengaturan mengenai organisasi dan tata kerja lembaga teknis daerah sebagai bentuk dari otonomi yang diberikan kepada daerah.

3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan

Ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006 berbunyi sebagai berikut:

- “(2) Kelembagaan penyuluhan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:
- a. Pada tingkat pusat berbentuk badan yang menangani penyuluhan;
 - b. Pada tingkat provinsi berbentuk Badan Koordinasi Penyuluhan;
 - c. Pada tingkat kabupaten/kota berbentuk badan pelaksana penyuluhan; dan
 - d. Pada tingkat kecamatan berbentuk Balai Penyuluhan.”

Selanjutnya Pasal 13 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006 berbunyi sebagai berikut:

“Badan pelaksana penyuluhan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh pejabat setingkat eselon II dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota, yang pembentukannya diatur lebih lanjut dengan peraturan bupati/walikota.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 13 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006 cukup merepresentasikan bahwa diperlukan adanya suatu lembaga teknis daerah yang secara khusus menangani pelaksanaan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan di daerah, yakni Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta mengingat Kabupaten Purwakarta memiliki potensi pertanian dan perikanan yang cukup

besar, sehingga diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas untuk mengoptimalkan potensi tersebut.

4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik didefinisikan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Kegiatan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan merupakan salah satu bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah guna membantu masyarakat, khususnya petani, nelayan, dan pekebun untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidupnya.

Berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang lain, UU No. 25 Tahun 2009 ini juga menentukan bahwa pemerintah sebagai pelayanan publik memiliki kewajiban-kewajiban tertentu kepada masyarakat. Salah satu kewajiban tersebut adalah mencantumkan alamat tempat mengadu dan sarana untuk menampung keluhan masyarakat yang mudah diakses. Kewajiban ini sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009.

Berdasarkan hal tersebut di atas, Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan harus tetap mengacu pada ketentuan UU No. 25 Tahun 2009 karena pada prinsipnya, kegiatan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan merupakan bagian dari kegiatan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.

Selain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian,

Perikanan, dan Kehutanan juga didasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan di bawah ini, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
3. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan;
4. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 61/Permentan/OT. 140/10/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pertanian, Badan Penyuluhan, dan Pengembangan SDM Pertanian (PPSDMP);
5. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 72/Permentan/OT.140/10/2011 tentang Pedoman Formasi Jabatan Fungsional Penyuluh Pertanian; serta
6. Peraturan Daerah yang terkait.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN PURWAKARTA

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam hal ini pengaturan masalah persampahan dirumuskan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Sasaran, arah, dan jangkauan pengaturan tersebut pada umumnya dirumuskan dalam konsideran peraturan, yang meliputi landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, sebagaimana yang telah diungkapkan dalam bab sebelumnya.

Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

5.1. Ketentuan Umum

Ketentuan Umum pada umumnya memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frase. Pengertian istilah dan frase ini

merupakan definisi yuridis yang digunakan sebagai landasan dalam merumuskan materi muatan yang menjadi substansi materi peraturan daerah, yang dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Rumusan Ketentuan Umum yang akan digunakan meliputi:

1. Daerah adalah Kabupaten Purwakarta;
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Purwakarta;
3. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten Purwakarta;
4. Bupati adalah Bupati Purwakarta;
5. Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, untuk selanjutnya disebut dengan BP4K adalah Badan Pelaksana Penyuluhan Kabupaten Purwakarta;
6. Penyuluhan adalah penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan yang merupakan proses pembelajaran bagi pelaku utama serta pelaku usaha agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumberdaya lainnya, sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan, dan kesejahteraannya serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup;
7. Pertanian yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan yang selanjutnya disebut pertanian adalah seluruh kegiatan yang meliputi usaha hulu, usaha tani, agroindustri, pemasaran, dan jasa penunjang pengelolaan sumberdaya alam hayati dalam agro ekosistem yang sesuai dan berkelanjutan, dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk

mendapatkan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat;

8. Perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya ikan dan lingkungannya secara berkelanjutan, mulai dari pra produksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran;
9. Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu dan berkelanjutan;
10. Balai Penyuluhan adalah wadah para penyuluh pertanian, perikanan, dan kehutanan yang bertugas melaksanakan program penyuluhan dan mengintegrasikan semua sektor pertanian di tingkat kecamatan;
11. Jabatan Fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri;
12. Kelompok Jabatan Fungsional adalah kumpulan jabatan fungsional yang terdiri dari sejumlah tenaga ahli dalam jenjang jabatan fungsional yang terbagi dalam berbagai kelompok sesuai keahliannya.

5.2. Materi yang Akan Diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Purwakarta tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan substansi materi yang berkaitan dengan ruang lingkup kerjasama daerah dan pengelolaan sampah. Materi yang akan diatur tersebut merupakan penormaan atau kebijakan formulasi yang meliputi:

BAB I KETENTUAN UMUM

Ketentuan umum ini sesuai dengan rumusan ketentuan umum sebagaimana diuraikan sebelumnya.

BAB II PEMBENTUKAN

Pada bab ini diatur mengenai pembentukan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati. Pembentukan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan ini memang harus diatur dalam Peraturan Bupati sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 13 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006. Dengan demikian, Peraturan Daerah ini tidak mengatur mengenai pembentukan melainkan secara lebih luas mengatur mengenai keorganisasian dan tata kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.

BAB III KEDUDUKAN, TUGAS POKOK, FUNGSI, DAN SUSUNAN ORGANISASI

Pada bab ini mengatur 3 (tiga) sub pokok bahasan, yakni mengenai kedudukan, tugas pokok, fungsi, dan susunan organisasi. Bagian pertama mengatur mengenai kedudukan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan yang merupakan bagian dari perangkat daerah sebagai unsur pelayanan dan fasilitasi terhadap penyuluh pertanian, perikanan dan kehutanan yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Bagian kedua mengatur mengenai BP4K mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan penyuluhan dan menjalankan beberapa fungsi, antara lain:

1. penyusunan kebijakan dan program penyuluhan yang sejalan dengan kebijakan dan program penyuluhan provinsi dan nasional;

2. pelaksanaan penyuluhan dan pengembangan mekanisme tatakerja dan metode penyuluhan;
3. pelaksanaan pengumpulan, pengolahan, pengemasan, dan penyebaran materi penyuluhan bagi pelaku utama dan pelaku usaha;
4. pelaksanaan pembinaan pengembangan kerjasama, kemitraan, pengelolaan kelembagaan, ketenagaan, sarana dan prasarana, serta pembiayaan penyuluhan;
5. menumbuhkembangkan dan memfasilitasi kelembagaan dan forum kegiatan bagi pelaku utama dan pelaku usaha;
6. pelaksanaan peningkatan kapasitas penyuluh pegawai negeri sipil, swadaya dan swasta melalui proses pembelajaran secara berkelanjutan;
7. pelaksanaan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan tugas di bidang penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan;
8. monitoring, evaluasi, dan pelaporan dalam pelaksanaan tugas di bidang penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan; dan
9. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai tugas pokok dan fungsinya.

Selanjutnya, bagian ketiga mengatur mengenai susunan organisasi Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan yang terdiri dari:

1. Kepala
2. Sekretariat, terdiri dari :
 - a. Sub bagian Perencanaan;
 - b. Sub bagian Keuangan;
 - c. Sub bagian Umum Dan Kepegawaian.
3. Bidang Sumber Daya Manusia Dan Kelembagaan, membawahi:

- a. Sub bidang Pengembangan Sumber Daya Manusia Penyuluh;
 - b. Sub bidang Kelembagaan Penyuluhan.
4. Bidang Pengembangan Penyuluhan, yang membawahi:
 - a. Sub bidang Pengembangan Metodologi Penyuluhan;
 - b. Sub bidang Penyelenggaraan Penyuluhan.
 5. Balai Penyuluhan
 6. Kelompok Jabatan Fungsional.

BAB IV BALAI PENYULUHAN

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian ketentuan umum, Balai Penyuluhan didefinisikan sebagai wadah para penyuluh pertanian, perikanan, dan kehutanan yang bertugas melaksanakan program penyuluhan dan mengintegrasikan semua sektor pertanian di tingkat kecamatan.

Balai Penyuluhan ini tersebar diseluruh kecamatan yang berada dalam ruang lingkup pemerintahan Kabupaten Purwakarta. Saat ini, Kabupaten Purwakarta terdiri atas 17 (tujuh belas) kecamatan yang setiap Balai Penyuluhan ini dipimpin oleh seorang koordinator penyuluh yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan melalui Sekretaris.

BAB V PENGANGKATAN DALAM JABATAN DAN ESELON

Pada bab ini mengatur beberapa bagian, yakni masalah pengangkatan jabatan dan eselon. Bagian pertama mengatur mengenai pengangkatan jabatan, yakni Kepala Badan, Sekretaris, Kepala Bidang, Kepala Sub bagian, dan Kepala Sub bidang, di lingkungan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan diangkat dan diberhentikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada Bagian kedua mengatur mengenai pemegang jabatan fungsional pada Badan Pelaksana

Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan di Kabupaten Purwakarta.

BAB VI PEMBIAYAAN

Segala biaya untuk pelaksanaan tugas BP4K dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Purwakarta dan sumber lain sesuai peraturan perundang-undangan.

BAB VII TATA KERJA

Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Badan, Sekretaris, Kepala Bidang, Kepala Sub bagian, Kepala Sub bidang, dan Koordinator Balai penyuluhan, menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi secara vertikal dan horisontal.

Setiap pimpinan satuan organisasi dalam lingkungan Badan Pelaksana Penyuluhan wajib mengawasi bawahannya dan bila terjadi penyimpangan agar mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setiap pimpinan satuan organisasi dalam lingkungan Badan Pelaksana Penyuluhan bertanggungjawab memimpin, mengoordinasikan, dan memberikan bimbingan serta petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya.

Setiap pimpinan satuan organisasi dalam lingkungan Badan Pelaksana Penyuluhan wajib mengikuti, mematuhi petunjuk, dan bertanggungjawab kepada atasan masing-masing serta menyampaikan laporan pada waktunya.

Laporan dari bawahan yang diterima oleh pimpinan satuan organisasi wajib diolah dan dapat dipergunakan sebagai bahan penyusunan laporan lebih lanjut serta untuk memberikan petunjuk kepada bawahan.

Dalam menyampaikan laporan kepada atasan, tembusan laporan wajib disampaikan kepada satuan organisasi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

Dalam melaksanakan tugas dan pemberian bimbingan kepada bawahan, setiap pimpinan satuan organisasi wajib mengadakan rapat berkala.

BAB VIII KETENTUAN LAIN-LAIN

Selain berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, perlu diatur mengenai ketentuan lain yang dapat mengatur dan mengakomodasi kemungkinan timbulnya kondisi yang diluar dugaan, misalnya kegiatan penyuluhan tidak berakhir karena pergantian Walikota dan/atau perodesasi keanggotaan DPRD.

5.3. Ketentuan Sanksi

Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dilaksanakan berdasarkan perjanjian kerjasama yang disepakati oleh Pemerintah Kabupaten dengan pihak lain sebagai subjek perjanjian. Dengan demikian, peraturan daerah ini tidak perlu mengatur secara khusus mengenai ketentuan sanksi bagi pihak yang melanggar perjanjian kerjasama daerah. Pengaturan sanksi cukup mengacu pada ketentuan mengenai perjanjian pada umumnya dengan syarat adanya sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

5.4. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan pada umumnya memuat ketentuan yang mengatur mengenai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat terhadap semua subjek dan objek yang berkaitan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Simpulan

1. Saat ini, Kabupaten Purwakarta belum memiliki sistem penyuluhan yang memadai dengan standar yang telah ditentukan oleh peraturan perundangan. Penyelenggaraan penyuluhan dilakukan oleh berbagai kelembagaan yang dibentuk oleh masing-masing daerah dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yang berbeda-beda atau tidak terstandar, sehingga tidak sesuai dengan misi penyuluhan pertanian. Selain itu, Penyelenggaraan penyuluhan belum memberikan jaminan perlindungan bagi petani terhadap berbagai dampak negatif penerapan teknologi yang dianjurkan, sehingga petani menjadi tidak termotivasi untuk menerapkannya;
2. Secara kelembagaan, Kabupaten Purwakarta baru akan membentuk suatu lembaga penyuluhan di tingkat kabupaten berbentuk badan, yakni Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Pembentukan lembaga ini merupakan amanat dari Pasal 13 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2006. Salah satu permasalahan umum penyelenggaraan penyuluhan adalah fungsi penyuluhan pertanian di Provinsi belum berjalan optimal karena mandat untuk melaksanakan penyuluhan tidak jelas. Selain itu, Belum semua Kecamatan memiliki Balai Penyuluhan dan Balai Penyuluhan yang sudah ada kurang difungsikan dengan baik oleh daerah, bahkan di beberapa daerah dialihfungsikan untuk kegiatan lain. Penyebaran dan kompetensi tenaga penyuluh masih bias kepada sub sektor lainnya. Misalnya saja tenaga penyuluh pertanian masih bias kepada sub sektor pangan, khususnya padi, sehingga menyebabkan pelayanan penyuluhan kepada petani komoditas non pangan menjadi terbatas;

3. Dengan memperhatikan setiap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, materi muatan yang diperlukan dalam peraturan daerah ini harus mengacu pada peraturan perundang-undangan tersebut sebagai wujud dari penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

6.2. Saran

1. Mengingat Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan ini sifatnya masih umum, maka agar dapat diimplementasikan dalam tataran operasional perlu dipersiapkan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah tersebut, baik dalam bentuk Peraturan Bupati maupun SK Bupati agar penyelenggaraan penyuluhan di Kabupaten Purwakarta dapat berjalan secara optimal sesuai dengan fungsinya sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani, nelayan, dan pekebun sebagai wujud dari visi pembangunan pertanian;
2. Dalam rangka menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, ada beberapa langkah yang perlu dilakukan sesuai skala prioritas, sebagai berikut:
 - a. Menentukan kebijakan tertentu dan sistem penyuluhan yang sesuai dengan kondisi riil dan kondisi keuangan Kabupaten Purwakarta;
 - b. Menentukan perencanaan yang matang terhadap sistem penyuluhan agar penyuluhan sebagai bagian dari pembangunan tidak terhenti di tengah jalan;
 - c. Mensinergikan seluruh kelembagaan penyuluhan pertanian swasta yang berada pada ruang lingkup

Pemerintahan Kabupaten Purwakarta dengan dinas atau lembaga terkait agar penyelenggaraan penyuluhan dapat berjalan optimal.

3. Bahwa dengan disusunnya Naskah akademik ini, maka Rancangan Peraturan Daerah ini menjadi prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam Program Legislasi Daerah Kabupaten Tahun 2012 ini.