



## **NASKAH AKADEMIK**

### **RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK TENTANG PEMBANGUNAN SARANA DAN PRASARANA SERTA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT KELURAHAN**

**Kerjasama antara :  
DPRD KABUPATEN GRESIK  
dengan  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS JEMBER**

**TAHAP I  
TAHUN 2023**

## DAFTAR ISI

Halaman Depan.....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar Isi.....	iii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	6
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik..	7
1.4 Metode.....	8
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS.....</b>	<b>13</b>
2.1 Kajian Teoritis.....	13
2.1.1 Pembangunan Sarana dan Prasarana .....	13
2.1.2 Konsep Pemberdayaan Masyarakat.....	15
2.1.2 Tahapan Pemberdayaan Masyarakat .....	17
2.1.3 Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat .....	21
2.2 Kajian Terhadap Asas.....	23
2.3 Kajian Terhadap Praktik Pelaksanaan .....	27
2.4 Kajian metode <i>Rule, Opportunity, Capacity,</i> <i>Communication, Interest, Process and Ideology</i> (ROCCUPI)	28
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT.....</b>	<b>34</b>
3.1 Keterkaitan Raperda Dengan UUD 1945.....	34
3.2 Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan	35
3.3 Keterkaitan Raperada Dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah .....	36
3.4 Keterkaitan Raperda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan .....	38
3.5 Keterkaitan dengan Permendagri Nomor 130 Tahun 2018 .....	40
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS, DAN LANDASAN SOSIOLOGIS .....</b>	<b>42</b>
4.1 Landasan Filosofis.....	42
4.2 Landasan Sosiologis .....	46
4.3 Landasan Yuridis .....	48
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....</b>	<b>52</b>
5.1 Jangkauan Pengaturan .....	52
5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan.....	52

<b>BAB VI PENUTUP.....</b>	<b>63</b>
6.1 Kesimpulan.....	63
6.2 Saran.....	64
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>65</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat merupakan tiga komposisi yang menjadi bagian dari pembangunan masyarakat. Hal tersebut tampak dari pengertian umum tentang pembangunan, bahwa makna pembangunan adalah setiap usaha dalam mewujudkan hidup masyarakat yang lebih baik.<sup>1</sup> Pembangunan dari definisi umum tersebut tidak terpaku pada pembangunan fisik yang tampak, seperti pembangunan sarana dan prasarana. Pembangunan juga dalam hal non fisik, seperti penguatan keterampilan dan kemampuan masyarakat yang umum disebut pemberdayaan masyarakat.

Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat tidak dapat dilakukan secara parsial, pembangunan tersebut dilakukan secara menyeluruh dan merata, baik ditingkat desa mau pun ditingkat kelurahan. Terlihat adanya ketidak merataan pembangunan antara desa dan kelurahan, karena kebijakan system pendanaan yang berbeda antara desa dan kelurahan. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan perlu dirumuskan dengan baik.

Pemberdayaan masyarakat kelurahan merupakan serangkaian upaya untuk memperkuat kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dalam lingkup kelurahan dengan memberi kekuatan atau kemampuan (*power*); membangun infrastruktur sebagai penunjang aksesibilitasnya; serta memberikan stimulasi atau motivasi. Upaya pemberdayaan tersebut membutuhkan penguatan kebijakan hukum, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah kabupaten, seperti pembentukan peraturan daerah. Penguatan kebijakan hukum ini untuk menjamin

---

<sup>1</sup> Tjokrowinoto Moeljarjo, *Pembangunan, Dilema, dan Tantangan* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 1996), 1.

proses pemberdayaan masyarakat kelurahan berjalan dengan baik, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan.

Secara historis, pendekatan pemberdayaan masyarakatan (*people empowerment*) populer di Indonesia pada tahun 1980-an. Pada mulanya, pendekatan ini menarik Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau lembaga non pemerintah (NGO) untuk meningkatkan kemampuan masyarakat. Berikutnya, pemerintah menjadikannya salah satu model atau pendekatan pembangunan masyarakat, khususnya masyarakat yang berada pada strata pemerintahan bawah, seperti desa atau kelurahan.<sup>2</sup>

Berkembangnya pendekatan pemberdayaan masyarakat, khususnya di negara berkembang seperti Indonesia dilatar belakangi oleh pembangunan yang telah dilakukan belum berhasil secara optimal, bahkan menimbulkan disinteraksi sosial, kesenjangan ekonomi, degradasi sumberdaya alam, dan alienasi (keterasingan) masyarakat dari faktor-faktor produksi oleh kebijakan penguasa (pemerintah).<sup>3</sup> Sampai saat ini, model pendekatan pemberdayaan masyarakat menjadi salah satu alternatif dalam meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat sangatlah strategis dalam meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Pendekatan ini membangun basis-basis ekonomi berdasarkan pada kebutuhan masyarakat dan potensi sumber daya lokal yang ada. Selain itu, menciptakan proses ekonomi yang lebih demokratis dan berkeadilan serta terwujudnya kemandirian yang berkelanjutan.<sup>4</sup> Sebagaimana juga pendapat Nugroho dalam Saifudin Yunus dkk menyatakan pemberdayaan masyarakat strategis dalam pembangunan yang

---

<sup>2</sup> Saifuddin Yunus, *Model pemberdayaan masyarakat terpadu*, Cetakan I (Syiah Kuala, Banda Aceh, Provinsi Aceh: Bandar Publishing, 2017), 2.

<sup>3</sup> Muhammad Hasan dan Muhammad Azis, *Pembangunan Ekonomi & Pemberdayaan Masyarakat: Strategi Pembangunan Manusia Dalam Perspektif Ekonomi Lokal* (CV. Nur Lina, 2018), 155.

<sup>4</sup> Yogi Pasca Pratama, Bhimo Rizky Samudro, dan Sutomo, *Pemberdayaan dan Pembangunan Desa* (Riau: Draft Media, 2018), 44.

berdasarkan asas kerakyatan. Segala upaya diarahkan memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelaksanaannya mengaktualisasikan partisipasi masyarakat dengan pendampingan pemerintah atau lembaga tertentu untuk memberi ilmu pengetahuan sebagai penguatan.<sup>5</sup>

Pemberdayaan masyarakat sebagai alternatif pendekatan dalam pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat di tingkat kelurahan karena berparadigma pada nilai kemanusiaan. Paradigma ini mengarah pada pembangunan manusia, artinya pembangunan yang dilakukan berpusat pada rakyat yang merupakan proses pembangunan yang mendorong prakarsa masyarakat berakar dari bawah.<sup>6</sup> Sebagaimana juga pandangan Muhammad Hasan dan Muhammad Aziz, mereka menyatakan bahwa hakikat konseptualisasi pemberdayaan berpusat pada manusia dan kemanusiaan. Dalam konteks ini, manusia dan kemanusiaan sebagai tolok ukur normatif, struktural dan substansial. Dengan demikian konsep pemberdayaan sesungguhnya sebagai upaya pembangunan eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, pemerintah, negara dan tata dunia dalam kerangka proses aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>7</sup>

Robert Chambers menegaskan bahwa pemberdayaan masyarakat sebagai konsep pembangunan dengan pencerminan paradigma baru dan sebagai alternatif metode pembangunan dari metode yang sebelumnya. Paradigma baru yang diusung oleh metode pemberdayaan masyarakat adalah bersifat (1) *people centered* (berpusat pada manusia); (2) *participatory* (partisipatif); (3) *empowering* (memberdayakan); dan (4) *sustainable* (berkelanjutan). Robert Chambers menambahkan bahwa konsep ini lebih luas dari hanya sekedar memenuhi kebutuhan dasar

---

<sup>5</sup> Yunus, *Model pemberdayaan masyarakat terpadu*, 4.

<sup>6</sup> Hendrawati Hamid, *Manajemen Pemberdayaan Masyarakat* (Makasar: De La Macca, 2018), 9.

<sup>7</sup> Muhammad Hasan dan Muhammad Azis, *Pembangunan Ekonomi & Pemberdayaan Masyarakat: Strategi Pembangunan Manusia Dalam Perspektif Ekonomi Lokal*, 138.

atau menyediakan mekanisme pencegahan proses pemiskinan yang akan datang (*safety net*).<sup>8</sup>

Pemberdayaan masyarakat, sesuai dengan sifatnya berpusat pada rakyat, partisipatif, pemberdayaan dan berkelanjutan, hal tersebut akan lebih efektif dilaksanakan dalam lingkup yang lebih kecil dan pada hirarki dasar dalam pemerintahan, seperti desa atau kelurahan. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 18 memberi kewenangan kepada desa yang salah satu kewenangannya adalah pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat. Demikian juga pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 230 mengamanatkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengalokasikan anggaran dalam APBD-nya untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan. Pemerintah melalui dua undang-undang tersebut mengamanatkan pemberdayaan masyarakat dirioritaskan pada masyarakat dalam strata pemerintahan yang paling dasar.

Pemerintah Kabupaten Gresik telah melakukan pembangunan masyarakat kelurahan dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat kelurahan. Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan ini sebagai wujud implementasi dari amanat Undang-Undang Pemerintah Daerah di atas. Di samping itu, pemberdayaan masyarakat kelurahan sebagai penyeimbangan antara pembangunan desa dan kelurahan.

Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan di Kabupaten Gresik tidak terlepas dari hambatan atau permasalahan, sehingga upaya pemberdayaan masyarakat kelurahan yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Gresik kurang maksimal. Dua permasalahan dalam pemberdayaan masyarakat kelurahan, *pertama*, permasalahan dalam konteks substansi pemberdayaan masyarakat secara umum; *kedua*,

---

<sup>8</sup> Hendrawati Hamid, *Manajemen Pemberdayaan Masyarakat*, 10.

permasalahan dalam konteks praktis atau teknis serta kebijakan dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Aditya dalam Sri Handini dkk pelaksanaan pemberdayaan masyarakat berada dalam situasi delematis,<sup>9</sup> keadaan ini menjadi bagian dari hambatan atau permasalahan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Situasi delematis ini terlihat dari beberapa hal sebagai berikut: *pertama*, ketidak samaan dalam kriteria kemiskinan; *kedua*, relatifitas pengukuran keberhasilan upaya pemberdayaan masyarakat; *ketiga*, pemberdayaan masyarakat dengan memberi bantuan tidak selalu menjawab permasalahan yang dihadapi masyarakat; *keempat*, keberlanjutan pemberdayaan masyarakat yang terhambat; *kelima*, agenda atau kegiatan pemberdayaan yang bersifat bantuan langsung (jangka pendek) lebih diminati dibandingkan pemberdayaan dalam jangka panjang; *keenam*, pemberdayaan masyarakat dengan pola kemitraan tanpa lebih baik, tetapi ketidak setaraan mitra mengakibatkan dominasi mitra tertentu; dan *ketujuh*, adanya isu globalisasi.

Permasalahan pemberdayaan masyarakat kelurahan dalam konteks praktis, khususnya di kabupaten Gresik adalah kekurang keleluasaan masyarakat dalam ikut serta pelaksanaan pemberdayaan, mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pelaksanaan. Di samping itu, proses pelaksanaan kewenangan lurah sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dianggap kurang tampak jelas dan tegas. Permasalahan lain, sumber dana dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat terbatas dan tidak sebanding dengan dana pemberdayaan masyarakat desa.

Secara yuridis, pendanaan dan arah pemberdayaan masyarakat kelurahan secara umum dituangkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

---

<sup>9</sup> Sri Handini, Sukei, dan Hartanti Kanty Astuti, *Pemberdayaan Masyarakat Desa Dalam Pengembangan UMKM di Wilayah Pesisir* (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2019), 9.



Pemerintahan Daerah, Pasal 230 mengamanatkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengalokasikan anggaran dalam APBD-nya untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan. Undang-Undang ini jelas mengamanatkan pemberdayaan masyarakat kelurahan dengan pengalokasian dananya pada APBD.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas perlu merumuskan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pembangunan Sarana Dan Prasarana Serta Pemberdayaan Masyarakat. Raperda ini sebagai penguat kebijakan hukum terhadap pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan yang telah dilakukan di Kabupaten Gresik.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat sebagai metode pembangunan masyarakat di lingkup kelurahan Kabupaten Gresik membutuhkan kebijakan hukum yang memberikan kepastian hukum dalam melaksanakan Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan. Sebagaimana sifat dari pemberdayaan masyarakat yang mengarah pada *people centered* (berpusat pada manusia); *participatory* (partisipatif); *empowering* (memberdayakan); dan *sustainable* (berkelanjutan). Kebijakan hukum dalam bentuk Raperda Tentang Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat memfokuskan pada masalah-masalah yang berhubungan dengan pengefektifan penyelenggaraan Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di kelurahan, mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan dan sampai tahapan pengawasan.

Penyusunan Raperda Tentang Pembangunan Sarana Dan Prasarana Serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan di Kabupaten Gresik membutuhkan kajian dengan mengetahui permasalahan-permasalahan yang dihadapinya. Oleh karena itu, identifikasi masalah yang terkumpul sebagai berikut:

1. Apa permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan?
2. Mengapa perlu dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan?

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka dapat ditentukan tujuan dan kegunaan dari kegiatan penelitian dalam rangka penyusunan Naskah Akademik ini, adapun tujuan dan kegunaannya adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan?
2. Menganalisis perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan?
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan?
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan

Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan?

#### **1.4 Metode**

Penyusunan naskah akademik merupakan kegiatan penelitian hukum. Sebagai kegiatan penelitian hukum, penyusunan naskah akademik tidak terlepas dari metode penelitian, karena metode penelitian berperan penting dalam pelaksanaan penelitian. Bahkan, keabsahan suatu penelitian ditentukan oleh ketepatan metode penelitian yang digunakan. Johnny Ibrahim menyatakan bahwa dalam pelaksanaan penelitian ada dua hal penting yang harus dipahami oleh peneliti, *pertama* memahami hakekat ilmu pengetahuan yang akan diteliti; *kedua*, peneliti harus memahami metodologi ilmu yang akan diteliti.<sup>10</sup>

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa secara bahasa makna metode artinya “jalan ke”, namun dalam pelaksanaan penelitian metode dimaknai sebagai: (1) suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian; (2) suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan; dan (3) cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.<sup>11</sup> Apa yang diungkapkan Soerjono Soekanto bahwa metode dalam pelaksanaan sebagai suatu tipe pemikiran suatu penelitian dan suatu prosedur pelaksanaan penelitian menunjukkan pentingnya metode penelitian, dengan demikian metode penelitian yang mengarahkan dan menjalankan suatu penelitian.

Penyusunan Naskah Akademik merupakan kegiatan penelitian hukum sehingga tidak terlepas dari metode penelitian hukum. Dalam penyusunan atau penentuan metode penelitian hukum hendaklah ditentukan terlebih dahulu tipe penelitian. Kemudian, peneliti menentukan pendekatan penelitian yang disesuaikan dengan tipe

---

<sup>10</sup>Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumidia, 2006), 26.

<sup>11</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2010), 5.

penelitian. Terakhir peneliti menentukan bahan hukum dan menganalisa bahan hukum tersebut.

#### **a. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini adalah tipe penelitian yuridis normatif, tipe penelitian ini mengkaji dan menelaah permasalahan-permasalahan hukum dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku dengan luaran yang bersifat preskripsi (yang seharusnya).

#### **b. Pendekatan Penelitian**

Dalam tipe penelitian yuridis normatif, telah tersedia beberapa pendekatan sebagai instrumen menganalisis, pendekatan tersebut terdiri dari: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); (2) pendekatan kasus (*case approach*); (3) pendekatan historis (*historical approach*); (4) pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan (5) pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>12</sup>

Pendekatan perundang-undangan adalah menelaah semua peraturan perundang-undangan dan semua regulasi yang ada hubungannya dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti atau di analisa. Sedangkan pendekatan kasus adalah mengkaji kasus-kasus tertentu yang telah diputus oleh pengadilan, namun fokus kajian pada pendekatan kasus ini adalah *ratio decidendi* yakni pertimbangan hakim sehingga nantinya menjadi argumentasi dalam pemecahan persoalan-persoalan hukum yang sedang diteliti. Sementara pendekatan historis adalah mempelajari perkembangan yang melatarbelakangi permasalahan yang sedang dihadapi, namun demikian, pendekatan historis ini biasanya dilakukan oleh peneliti yang kajiannya mengarah pada kajian filsafat hukum. Kemudian yang dimaksud dengan

---

<sup>12</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedea Group, 2016), 133.

pendekatan perbandingan adalah membandingkan undang-undang dari satu negara dengan undang-undang dari negara yang lain dalam persoalan yang sama. Terakhir adalah pendekatan konseptual yaitu pendekatan dengan mengkaji doktrin-doktrin atau pendapat-pendapat ahli hukum yang akhirnya peneliti dapat menemukan konsep-konsep atau ide-ide yang relevan dengan permasalahan hukum yang sedang dikaji.<sup>13</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dipilih dengan alasan bahwa pendekatan ini dapat menganalisa beberapa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penyusunan raperda tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, sehingga raperda yang dirumuskan benar-benar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan amanat peraturan-perundang yang lebih tinggi dapat diimplementasikan serta dapat disusun secara sistematis.

Sedangkan untuk pendekatan konseptual sebagai pendekatan pendukung, karena tidak seluruh perumusan Raperda tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan bersumber pada peraturan perundang-undangan di atasnya namun juga bersumber pada kearifan lokal atau aspirasi dari masyarakat, dengan demikian pendekatan konseptual perlu untuk mendukung perumusan naskah akademik ini.

### **c. Bahan Hukum**

Bahan hukum dalam penelitian hukum terdiri dari dua, yakni (1) bahan hukum primer dan (2) bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas atau bersifat mengikat. Bahan hukum primer dalam naskah akademik ini adalah:

---

<sup>13</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*.

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberap kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2018 tentang Kegiatan Pembangunan Sarana Dan Prasarana Kelurahan Dan Pemberdayaan Masyarakat Di Kelurahan;
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sementara asas-asas hukum, teori hukum dan doktrin akan merupakan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari penelusuran atas buku-buku dan hasil penelitian dalam bidang hukum. Selain bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dalam penyusunan naskah akademik ini juga menggunakan bahan non hukum, yaitu hasil-hasil penelitian dalam bidang ilmu non hukum, tetapi memiliki relevansi dengan tema atau isu hukum dalam naskah akademik ini.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### 2.1 Kajian Teoretis

##### 2.1.1 Pembangunan Sarana dan Prasarana

Pembangunan sarana dan prasarana terdiri dari tiga kata, yakni pembangunan, sarana, dan prasarana. Kata pembangunan secara bahasa berasal dari kata dasar bangun. Berdasarkan Kamus Bahasa Indonesia, kata bangun berarti cara menyusun atau susunan yang merupakan suatu wujud atau struktur.<sup>14</sup> Arti kata “bangun” tersebut menunjukkan suatu gerakan atau tindakan menyusun atau menata untuk terwujudnya suatu yang direncanakan atau didesain.

Dari kata dasar “bangun”, kata ini memperoleh imbuhan pem-an menjadi kata “pembangunan”. Arti kata pembangunan berdasarkan Kabum Bahasa Indonesia adalah proses, perbuatan, cara membangun.<sup>15</sup> Berdasarkan arti dari kata pembangunan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan merupakan suatu proses atau perbuatan untuk menciptakan suatu yang telah ditentukan atau direncanakan.

Menurut beberapa para ahli, pengertian pembangunan secara umum adalah setiap usaha dalam mewujudkan hidup masyarakat yang lebih baik.<sup>16</sup> Easton memberi pengertian pembangunan sebagai suatu upaya untuk meningkatkan taraf hidup serta merealisasikan potensi yang ada secara sistematis. Proses atau cara yang sistematis tersebut paling tidak terdiri dari 3 unsur. *Pertama*, adanya *input*, yaitu bahwan masukan konservasi; *kedua*, adanya proses konservasi, yaitu wahana mengolah bahan masukan; *ketiga*, adanya *output*, yaitu sebagai hasil dari proses konservasi yang dilaksanakan.

---

<sup>14</sup> Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), 77.

<sup>15</sup> 77.

<sup>16</sup> Tjokrowinoto Moeljarto, *Pembangunan, Dilema, dan Tantangan*, 1.



Dalam konteks Indonesia Emil Salim mendefinisikan pembangunan berkesinambungan (*sustainable development*) merupakan suatu proses perubahan yang di dalamnya eksploitasi sumber daya, arah, investasi, orientasi pengembangan teknologi, dan perubahan kelembagaan semuanya dalam keadaan yang selaras serta meningkatkan potensi masa kini dan masa depan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia.<sup>17</sup>

Sedangkan menurut Bintoro Tjokroamidjojo, pembangunan merupakan suatu proses perubahan social berencana, karena meliputi berbagai dimensi untuk mengusahakan kemajuan dalam kesejahteraan ekonomi, modernisasi, pembangunan bangsa, wawasan lingkungan dan bahkan peningkatan kualitas manusia untuk memperbaiki kualitas hifupnya.<sup>18</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian dari bahasa dan para pakar di atas, pembangunan berarti merupakan suatu proses yang mengarah pada perbaikan dan peningkatan kehidupan masyarakat. Proses tersebut menunjuk pada pengelolaan dan peningkatan fisik dan non fisik yang bersumber dari sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada. Proses pembangunan dilakukan dengan tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan pengevaluasian.

Pembangunan terhadap sarana dan prasarana. Berarti proses penciptaan atau pembangunan di arahkan pada sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana berdasarkan kamus bahasa Indonesia sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud dan tujuan.<sup>19</sup> Sedangkan prasarana atau sering disebut infrastruktur adalah suatu faktor potensial yang sangat penting dalam menentukan arah dan masa depan perkembangan suatu wilayah,

---

<sup>17</sup> Drajat Tri Kartono dan Hanif Nurcholis, "Pembangunan Masyarakat Desa" (t.t.), 7.

<sup>18</sup> Drajat Tri Kartono dan Hanif Nurcholis, 7.

<sup>19</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 880.

karena pembangunan tidak akan sukses dan berjalan dengan baik tanpa dukungan prasarana yang memadai.<sup>20</sup>

### **2.1.2 Konsep Pemberdayaan Masyarakat**

Konsep pemberdayaan masyarakat mengandung pandangan umum dan mendasar mengenai pemberdayaan masyarakat. Pandangan umum dan mendasar ini berangkat dari pengertian pemberdayaan masyarakat itu sendiri, pandangan beberapa ahli tentang pemberdayaan masyarakat dan prinsip dasar pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan itu tergambar konsep pemberdayaan masyarakat.

Secara istilah pemberdayaan bersumber dari terjemahan istilah *empowerment* yang berasal dari bahasa Inggris. Arti *empowerment* menurut Oxford English Dictionary adalah (1) *to give power* atau *authority to* (memberi kekuasaan/mengalihkan kekuatan); (2) *to give ability to* atau *enable* (usaha memberi kemampuan/keperdayaan). Arti pemberdayaan dalam bahasa Indonesia terurai dari kata dasarnya terlebih dahulu, kata pemberdayaan berdasar pada kata berdaya yang artinya (1) berkekuatan; berkemampuan; bertenaga; (2) mempunyai akal (cara, muslihat, dsb) mengatasi sesuatudsb.<sup>21</sup> Kata dasar “berdaya” memperoleh imbuhan pem-an menjadi kata “pemberdayaan”. Imbuhan pem-an berfungsi sebagai hal yang menyebabkan jadi atau pernyataan hal atau proses. Dengan demikian arti pemberdayaan adalah hal yang menyebabkan jadi berkekuatan, berkemampuan atau bertenaga.

Dari istilah pemberdayaan di atas dapat dirumuskan pengertian secara umum pemberdayaan masyarakat, yakni suatu upaya memberikan daya, kemampuan atau kekuatan kepada kelompok masyarakat yang lemah. Sebagaimana Hendrawati Hamid berpandangan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah memberikan daya atau kekuatan kepada kelompok yang lemah, yakni mereka yang belum

---

<sup>20</sup> Asteryna Anandita, Moch Saleh Soeaidy, dan Minto Hadi, “PELAKSANAAN PEMBANGUNAN SARANA PRASARANA LINGKUNGAN SEBAGAI WUJUD PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI KELURAHAN DINOYO KOTA MALANG,” t.t., 856.

<sup>21</sup> Tim Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), 189.

mempunyai daya/kekuatan hidup mandiri, terutama dalam memenuhi kebutuhan pokok/kebutuhan dasar hidupnya sehari-hari.<sup>22</sup>

Menurut Mardikanto dan Soebiato yang dikutip Hendrawati Hamid mendefinisikan pemberdayaan masyarakat sebagai sebagai sebuah proses dengan serangkaian kegiatan untuk memperkuat dan mengoptimalkan kemampuan dan keunggulan bersaing kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk di dalamnya individu yang mengalami masalah kemiskinan.<sup>23</sup>

Menurut Gunawan, pemberdayaan masyarakat merupakan suatu tindakan sosial di mana masyarakat mengorganisasikan diri dalam membuat perencanaan dan tindakan kolektif, upaya tersebut sebagai menyelesaikan masalah sosial sesuai dengan kemampuan dan sumber daya.<sup>24</sup>

Dari beberapa pendapat ahli pemberdayaan masyarakat di atas, terlihat bahwa pemberdayaan masyarakat identik dengan pemberian kekuatan, kemampuan atau daya kepada masyarakat lemah agar nantinya berdaya dan mandiri dalam menghadapi tantangan hidupnya.

Pemberdayaan masyarakat memiliki karakteristik, sebagaimana yang disampaikan Robert Chambers, sifat dari pemberdayaan masyarakat (1) *people centered* (berpusat pada manusia); (2) *participatory* (partisipatif); (3) *empowering* (memberdayakan); dan (4) *sustainable* (berkelanjutan). Robert Chambers menambahkan bahwa konsep ini lebih luas dari hanya sekedar memenuhi kebutuhan dasar atau menyediakan mekanisme pencegahan proses pemiskinan yang akan datang (*safety net*).<sup>25</sup>

Setiap ahli yang membicarakan tentang pemberdayaan masyarakat berbeda pendapat tentang pengertian pemberdayaan masyarakat. setiap ahli memberikan pengertian berdasarkan pada sudut

---

<sup>22</sup> Hendrawati Hamid, *Manajemen Pemberdayaan Masyarakat*, 9.

<sup>23</sup> Hendrawati Hamid, 10.

<sup>24</sup> Hendrawati Hamid, 10.

<sup>25</sup> Hendrawati Hamid, 10.

pandang atau dari sisi berbeda-beda, sehingga terlihat tidak adanya keseragaman pendapat tentang definisi pemberdayaan masyarakat.

Ada yang memahami pemberdayaan masyarakat sebagai proses pengembangan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapis bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan.

Pandangan lain menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat sebagai suatu proses memfasilitasi warga masyarakat secara bersama-sama pada sebuah kepentingan bersama atau urusan yang secara kolektif dapat mengidentifikasi sasaran, mengumpulkan sumber daya, mengerahkan suatu kampanye aksi dan oleh karena itu membantu menyusun kembali kekuatan dalam komunitas.<sup>26</sup>

Sebenarnya, meskipun adanya perbedaan sudut pandang, beberapa pendapat tentang pengertian pemberdayaan masyarakat mengarah pada satu titik yang sama, yakni bahwa pemberdayaan masyarakat adalah upaya pemberian kekuatan atau daya kepada masyarakat tidak mampu agar mampu mandiri. Perbedaannya dari para ahli tersebut pada bentuk upaya pemberdayaan yang akan dilakukan. Dengan demikian dapatlah dinyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan sebuah upaya untuk memberi kekuatan kepada masyarakat dengan beberapa tindakan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

### **2.1.3 Tahapan Pemberdayaan Masyarakat**

Proses pemberdayaan masyarakat bukanlah kegiatan satu kali jadi. Pemberdayaan masyarakat merupakan kegiatan yang berproses dari satu tahapan ke tahapan berikutnya. Para ahli pemberdayaan masyarakat memandang proses pemberdayaan mulai dari pemberdayaan pola pikir atau sudut pandang masyarakat kemudian

---

<sup>26</sup> Arif Purbantara dan Mujiyanto, *MODUL KKN TEMATIK DESA MEMBANGUN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA* (Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2019), 3.

tahapan pemberdayaan mengarah pada permasalahan yang dihadapi masyarakat. Para ahli pemberdayaan masyarakat lainnya mengarah pada hal penting pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Namun demikian para ahli pemberdayaan masyarakat yang berpandangan tahapan pemberdayaan masyarakat melihat pada pokok permasalahan pemberdayaan tidak berarti meninggalkan hal yang bersifat batiniah, seperti tahap perubahan pola pikir masyarakat dan lainnya.

Widiatuti yang mengutip pendapat Aziz menyampaikan bahwa tahapan pemberdayaan berproses sebagai berikut:

1. Membantu masyarakat dalam menemukan masalah yang memberatkan kehidupannya sehari-hari;
2. Melakukan analisis atas permasalahan tersebut secara mandiri dan partisipatif;
3. Menentukan skala prioritas yang akan diselesaikan terlebih dahulu;
4. Mencari pemecahan masalah dengan pendekatan sosiokultural;
5. Melakukan kegiatan nyata di lapangan untuk menjalankan solusi pemecahan masalah; dan
6. Melakukan evaluasi atas seluruh rangkaian pemberdayaan yang telah dilakukan.

Dari tahapan-tahapan tersebut, pada intinya tahapan pemberdayaan melangkah pada proses: *pertama*, identifikasi permasalahan yang dihadapi masyarakat; *kedua*, menganalisis solusi/pemberdayaan dari permasalahan yang mendesak penyelesaiannya; dan *ketiga*, mengevaluasi kegiatan pemberdayaan untuk keberlanjutan kegiatan pemberdayaan.

Anharudin dkk menyatakan bahwa pada intinya tahapan pemberdayaan masyarakat pada tiga tahapan. Tahapan pertama adalah

*assessment*. Tahap ini merupakan tahap pemetaan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat serta potensi yang dimilikinya.<sup>27</sup>

Tahap kedua adalah pelatihan. Tahap kedua ini masyarakat memperoleh pelatihan-pelatihan sesuai dengan penentuan permasalahan yang dihadapi. Pelatihan ini terdiri dari hal yang bersifat praktis dan akademik teoritik. Kegiatan pelatihan berbentuk penyuluhan dan edukasi perihal penyelesaian masalah yang dihadapi masyarakat.

Tahap ketiga adalah evaluasi dan perbaikan. Tahap ini melakukan evaluasi terhadap kegiatan pemberdayaan yang telah dilaksanakan. Tahap ini pula mengevaluasi luaran (*output*) yang menjadi sasaran telah tercapai atau tidak.

Secara teoritis, tahapan pemberdayaan masyarakat dimulai dari perubahan pola pikir masyarakat yang dilanjutkan dengan tahapan yang menjadi permasalahan masyarakat. Randy dkk sebagaimana dikutip Sabirin merungarakan bahwa tahapan pemberdayaan masyarakat adalah sebagai berikut:<sup>28</sup>

1. *Penyadaran*, tahap ini memberikan upaya penyadaran atau “pencerahan” kepada masyarakat. dengan upaya demikian masyarakat menyadari bahwa mereka memiliki potensi dan menyadari hak-hak yang harus dimiliki.
2. *Pengkapasitasian*, istilah ini sering disebut *capacity bulding/enabling*. Upaya ini memberikan kemampuan kepada masyarakat, baik dalam konteks individu atau kelompok. Kemampuan tersebut dalam bentuk keterampilan, peluang dan pengetahuan praktis mengenai solusi atas permasalahan yang dihadapi masyarakat.
3. *Pemberian daya atau kemampuan (empowerment)*.

---

<sup>27</sup> Muhammad Alhada Fuadilah Habib, “KAJIAN TEORITIS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN EKONOMI KREATIF,” *Journal of Islamic Tourism, Halal Food, Islamic Traveling, and Creative Economy* 1, no. 2 (21 Oktober 2021): 95, <https://doi.org/10.21274/ar-rehla.v1i2.4778>.

<sup>28</sup> Sabirin, *Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Kearifan Lokal* (Yogyakarta: Samudra Biru, 2015), 22.

Merujuk pada pendapat Lippit yang menyatakan secara holistik tentang tahapan pemberdayaan masyarakat. menurutnya tahapan pemberdayaan masyarakat terdiri dari tujuh tahapan sebagai berikut:

1. Penyadaran, tahapan ini merupakan langkah untuk menyadarkan masyarakat tentang eksistensinya, baik keberadaannya sebagai individu atau bagian dari masyarakat.
2. Menunjukkan adanya masalah, tahapan ini merupakan tahapan pemberdayaan yang menitik tekankan kepada identifikasi masalah yang dihadapi masyarakat.
3. Membantu pemecahan masalah, tahapan ini merupakan upaya-upaya mencari solusi dan mewujudkan kegiatan untuk memecahkan masalah-masalah yang telah diidentifikasi. Tidaklah seluruh masalah dicari pemecahannya, hanya masalah-masalah yang prioritas dan fundamental yang dicari solusi atau pemecahannya.
4. Menunjukkan pentingnya perubahan, tahapan ini merupakan langkah atau tahapan tambahan, pemberdayaan masyarakat tidak hanya dalam konteks jangka pendek, tetapi dalam konteks jangka panjang, maka menunjukkan pentingnya perubahan, baik pola pikir dan pola kinerja menjadi tahapan yang penting dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat.
5. Melakukan pengujian dan demonstrasi, tahapan ini merupakan tindak lanjut dari rencana kegiatan baik yang bersifat memberikan kemampuan keterampilan (*skill*) atau pendistribusian alat produksi dan lainnya, maka tahapan pengujian dan demokrasi penting dilakukan.
6. Memproduksi dan publikasi informasi, merupakan tahapan yang menambah pengetahuan masyarakat tentang solusi-solusi untuk masyarakat menjadi perdaya.
7. Melaksanakan pemberdayaan/penguatan kapasitas, yakni tahap pemberian kesempatan kepada masyarakat lapisan bawah terhadap aksesibilitas informasi, keterlibatan dalam

pemenuhan kebutuhan serta partisipasi dalam seluruh proses pembangunan.

Beberapa hal di atas merupakan tahapan-tahapan dari pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. beberapa tahapan tersebut tidak kaku diterapkan dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. tahapan-tahapan di atas menyesuaikan dengan kondisi dan lingkungan yang ada dalam masyarakat. Apabila tahapan perubahan pola pikir masyarakat perlu dilakukan, maka tahapan itu harus dilakukan, tetapi apabila masyarakat telah berkembang pola pikirnya, maka pengarahannya tentang perubahan pola pikir tidak perlu dilakukan dan menjadi tahapan pemberdayaan masyarakat.

#### **2.1.4 Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan pendekatan-pendekatan tertentu sesuai dengan kondisi masyarakat yang dilakukan pemberdayaan. Pendekatan pemberdayaan masyarakat menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat memiliki beberapa langkah yang menyesuaikan dengan kondisi masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat sesungguhnya merupakan pendekatan dalam pembangunan. Sebagaimana pernyataan Muhammad Hasan dan Muhammad Azis, bahwa pendekatan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan mengandung arti bahwa manusia ditempatkan pada posisi pelaku dan penerima manfaat dari proses mencari solusi dan meraih hasil pembangunan. Dengan demikian, masyarakat harus mampu meningkatkan kualitas kemandirian mengatasi masalah yang dihadapinya.<sup>29</sup> Namun demikian, pendekatan pemberdayaan dalam pelaksanaannya membutuhkan pendekatan agar pelaksanaan pemberdayaan dapat berjalan dengan baik.

Pendekatan menurut Axinn merupakan suatu gaya yang harus ditentukan dan harus diikuti oleh semua pihak dalam sistem yang

---

<sup>29</sup> Muhammad Hasan dan Muhammad Azis, *Pembangunan Ekonomi & Pemberdayaan Masyarakat: Strategi Pembangunan Manusia Dalam Perspektif Ekonomi Lokal*, 252.



telah ditentukan. Pendekatan juga dapat diibaratkan dengan bunyi kendang yang harus diikuti penabuhnya gamelan dan penarinya. Dengan demikian, pendekatan menjadi suatu cara pelaksanaan sesuatu untuk lebih efektif dan efisien.

Nagel menyampaikan, apapun model atau bentuk pendekatannya, beberapa hal haruslah tetap diperhatikan: (1) tujuan yang ingin dicapai melalui kegiatan pemberdayaan; (2) sistem transfer teknologi yang akan dilakuka; (3) pengembangan sumberdaya manusia/ fasilitator yang akan melakukan pemberdayaan; (3) alternatif organisasi pemberdayaan yang akan diterapkan.

Pendekatan pemberdayaan masyarakat berbetuk tiga model; (1) pendekatan mikro; (2) pendekatan mezzo; dan (3) pendekatan makro.<sup>30</sup>

*Pertama*, pendekatan mikro, pendekatan ini memposisikan pemberdayaan masyarakat sebagai pemberi manfaat kepada individu melalui bimbingan, konseling, stress management, dan crisis intervention. Tujuan utama pendekatan ini adalah melatih atau membimbing masyarakat dalam menjalankan tugas-tugas kehidupannya. Model pendekatan ini sering disebut sebagai pendekatan yang berpusat pada tugas (*task centered approach*).

*Kedua*, pendekatan mezzo, pendekatan pemberdayaan masyarakat ini dilakukan dengan menggunakan kelompok, biasanya digunakan sebagai strategi dalam meningkatkan kesadaran, pengetahuan, keterampilan dan sikap masyarakat agar memiliki kemampuan memecahkan permasalahan yang dihadapinya.

*Ketiga*, pendekatan makro, pendekatan masyarakat dengan model makro dilaksanakan dalam lingkup yang luas. Perumusan kebijakan, perencanaan sosial; kampanye, aksi sosial, pengorganisasian maysrakat, manajemen konflik. Pendekatan ini memposisikan masyarakat sebagai orang yang memiliki kompetensi untuk memahami

---

<sup>30</sup> Sri Handini, Sukesni, dan Hartanti Kanty Astuti, *Pemberdayaan Masyarakat Desa Dalam Pengembangan UMKM di Wilayah Pesisir*, 70.

situasi-situasi mereka sendiri, dan untuk memilih serta menentukan strategi yang tepat untuk bertindak.

## **2.2 Kajian Terhadap Asas**

Kajian terhadap asas merupakan penganalisisan terhadap asas-asas yang akan mendasari perumusan Raperda tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan. Penentuan asas-asas ini diperoleh dari hasil analisis.

Sebelum menentukan asas-asas dalam Raperda Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan terlebih dahulu mengetahui pengertian dasar tentang asas.

Sudikno Mertokusumo menyampaikan bahwa asas adalah bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.<sup>31</sup>

Senada dengan pendapat di atas, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum dan memiliki posisi sebagai *ratio legis*, yang akan memberikan bantuan dalam memahami peraturan-peraturan hukum.<sup>32</sup>

Asas hukum bukanlah peraturan yang bersifat nyata melainkan berupa sebuah pondasi pikiran atas kebenaran, doktrin atau proposisi yang mendasari lahirnya kaidah hukum yang terjelma dalam hukum positif. Begitu pula dalam pengaturan Raperda tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, sistem hukum yang dibagun tidak terlepas dari asas-asas hukum yang mendasarinya sebagai *ratio legis* dari sistem tersebut.

---

<sup>31</sup> Sudikno Martokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2002), 34.

<sup>32</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), 45–47.

Berbeda dengan pendapatnya Paul Scholten yang menyatakan bahwa asas terkadang menjadi bagian dari peraturan hukum dan juga terkadang berada di luar atau dibalik aturan. Paul Scholten menegaskan dalam pendapatnya:<sup>33</sup>

“asas adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan hakim yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.

Berdasarkan pendapat Paul Scholten di atas menjadi suatu pertanyaan apakah asas hukum itu harus dipandang sebagai bentuk yang kuat atau yang lemah dari peraturan hukum. Dalam bentuk yang kuat, asas hukum dapat dipandang sebagai suatu tipe peraturan (meta kaidah) berkenaan dengan kaidah perilaku, dengan demikian secara prinsipil dapat dibedakan dari jenis kaidah pada umumnya. Artinya posisi asas sebagai meta kaidah hanya sebagai argumen bagi pedoman perilaku yang harus diterapkan dan asas sebagai meta kaidah itu tidak memberikan pedoman perilaku sebagaimana kaidah perilaku atau hukum. Sedangkan asas dalam bentuknya yang lemah dapat dimasukkan sebagai tipe kaidah yang berkenaan dengan kaidah perilaku (aturan hukum), perbedaan antara asas dalam bentuk yang lemah dengan kaidah perilaku hanyalah perbedaan gradual.<sup>34</sup>

Berdasarkan ulasan tersebut dapat disimpulkan bahwa asas hukum dapat dipandang sejenis meta kaidah berkenaan dengan kaidah perilaku, sementara itu asas hukum juga dapat memenuhi fungsi yang sama seperti kaidah perilaku. Sebab, meta kaidah dalam konteks ini memuat ukuran atau kriteria nilai (*waardeaatstaven*). Fungsi asas hukum adalah merealisasikan ukuran nilai sebanyak mungkin dalam

---

<sup>33</sup> JJ. H. Bruggink dan B. Arief Sidharta (alih Bahasa), *Refleksi Tentang Hukum (Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum)* (Bandung: Citra Aditya Bakti, t.t.), 119.

<sup>34</sup> Bruggink dan Bahasa), *Refleksi Tentang Hukum (Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum)*.

kaidah-kaidah dari hukum positif dan penerapannya. Namun, mewujudkan ukuran nilai itu secara sepenuhnya sempurna dalam suatu sistem hukum positif adalah tidak mungkin.<sup>35</sup>

Jika direnungkan secara mendalam asas hukum dapat disebut dengan meta kaidah yang hanya memberikan nilai atau pedoman perilaku yang harus diterapkan, dia tidak memiliki keluasaan untuk merumuskan dalam bentuk konkrit nilai tersebut dalam bentuk norma hukum, jadi asas hukum tidak dapat memberikan pedoman perilaku sekonkrit norma hukum. Dengan demikian dapat dijustifikasi bahwa setiap norma hukum didasari oleh asas hukum sebagai meta kaidah, tak terkecuali dalam merumuskan atau membentuk suatu peraturan perundang-undangan harus di dasari oleh asas-asas hukum.

Beberapa asas yang dapat menjadi pilihan Raperda tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan adalah sebagai berikut:

- a. Partisipasi;
- b. Swakelola;
- c. Swadaya;
- d. Gotong royong;
- e. Keterpaduan;
- f. Transparansi;
- g. Keadaan sosial;
- h. Akuntabilitas; dan
- i. Berkelanjutan

*Pertama*, asas partisipasi, asas ini merupakan asas yang memeransertakan masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik sebagai pengelola, pemanfaat, pengawas dan pelestari pembangunan.

*Kedua*, asas swakelola, asas ini mengarah pada bahwa setiap pembangunan di desa dan kelurahan dilakukan sendiri

---

<sup>35</sup> Bruggink dan Bahasa), 122.

oleh masyarakat desa dan kelurahan mulai dari usulan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

*Ketiga*, asas swadaya, asas ini bermaksud untuk pengembangan program pemberdayaan masyarakat lebih ditekankan pada pendayagunaan potensi dan sumber daya lokal yang merupakan milik bersama masyarakat serta pemberdayaan masyarakat Desa dan Kelurahan dilakukan secara mandiri oleh masyarakat.

*Keempat*, asas gotong royong, asas ini merupakan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dilakukan secara bersama-sama oleh masyarakat dan hasilnya dimanfaatkan sepenuhnya untuk kesejahteraan masyarakat.

*Kelima*, asas keterpaduan, asas ini merupakan program pemberdayaan masyarakat dikembangkan secara utuh dan menyeluruh serta dilaksanakan dengan mengoptimalkan peran masyarakat, pemerintah dan pemeran pembangunan lainnya.

*Keenam*, asas transparan, asas ini adalah semua informasi dan kegiatan pembangunan dikelola secara terbuka oleh masyarakat sehingga kontrol masyarakat dapat terwujud dan mendorong lahirnya partisipasi.

*Ketujuh*, asas keadilan sosial, asas ini mengarah pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat desa dan kelurahan dalam pemenuhan kebutuhan dasar atau kebutuhan lainnya guna menunjang keberlangsungan hidup masyarakat desa dan kelurahan secara layak.

*Kedelapan*, asas akuntabilitas, asas ini merupakan pengelolaan program pemberdayaan masyarakat harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral, teknis dan administratif kepada publik.

*Kesembilan*, asas berkelanjutan, asas ini mengarah pada pengelolaan program pemberdayaan masyarakat harus mampu menumbuhkan peran serta masyarakat untuk memanfaatkan,

memelihara, melestarikan dan mengembangkan program pemberdayaan masyarakat secara terus menerus.

Di atas merupakan beberapa asas yang terpilih menjadi asas dalam Raperda Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan. Asas tersebut merupakan cerminan dari sifat pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan, seperti asas gotong royong, asas akuntabilitas, atau asas swadaya serta swakelola.

### **2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan**

Hukum yang merupakan karya manusia dalam bentuk norma-norma berisikan petunjuk-petunjuk perilaku, merupakan pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat dibina dan kemana harus diarahkan.<sup>36</sup> Norma-norma hukum tersebut dibentuk sebagai garis ketentuan yang harus diikuti oleh setiap orang, di dalamnya terdapat tujuan yang ingin dituju oleh norma hukum tersebut.

Menurut Satjipto Rahardjo, salah satu permasalahan pokok yang cukup menonjol adalah permasalahan hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat (*law as tool of social engineering*).<sup>37</sup> Permasalahan ini tidak mudah untuk dipecahkan, hukum sebagai alat merekayasa kehidupan masyarakat tidak semerta-merta tercapai dengan mudah. Sebenarnya ada dua fungsi hukum menurut para ahli hukum yang dapat dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat, yaitu: *pertama*, hukum sebagai sarana control sosial, dan *kedua*, hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat.<sup>38</sup> Dua fungsi hukum ini akan mengantarkan pada tercapainya tujuan dari hukum.

---

<sup>36</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 20.

<sup>37</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Angkasa, 1986), 117.

<sup>38</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: UI-Press, 1983), 18.

Pemberdayaan masyarakat kelurahan di Kabupaten Gresik telah berjalan dan berusaha menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun upaya tersebut tidak dapat terlaksana karena terjadi beberapa hambatan.

Permasalahan proses penyerapan anggaran, kelurahan tidak memiliki kewenangan mutlak dalam mengelola anggaran pemberdayaan masyarakat kelurahan. Artinya anggaran pemberdayaan masyarakat kelurahan berada pada anggaran kecamatan. Hal tersebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tetapi, proses memperoleh anggaran yang berada di kecamatan membutuhkan proses yang panjang. Proses demikian menjadikan hambatan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan. Salah satu akibatnya, program kerja yang telah terencana tidak dapat dilaksanakan.

Permasalahan lainnya, perencanaan penentuan kegiatan pemberdayaan masyarakat kelurahan tidak bersumber mutlak dari masyarakat kelurahan mulai dari tingkat paling bawah, yakni rukun tetangga (RT) dan rukun warga (RW). Perencanaan yang tanpa luas partisipasi masyarakatkat ditingkat paling bawah, menyebabkan beberapa program kerja tidak sesuai dengan kebutuhan.

Keberadaan rancangan peraturan daerah tentang pemberdayaan masyarakat memberikan kebijakan-kebijakan menyelesaikan permasalahan di atas dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah berlaku.

#### **2.4 Kajian metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and Ideology* (ROCCIPI)**

Penyusunan Raperda Tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan tidak hanya mensinkronkan substansi yang diatur dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Lebih dari itu, penyusunan Raperda yang akan dirumuskan menganalisis pula kelebihan dan kekurangan Raperda tersebut.

Perkembangan metode penelitian mengenai peraturan perundang-undangan dinamis, terdapat beberapa metode yang digunakan dalam meneliti peraturan perundang-undangan. Beberapa metode analisis peraturan perundang-undangan diantaranya, model RIA (*Regulatory Impact Analysis*), model ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Communication, Interest, Process, and Ideology*), model RegMap (*Regulatory Mapping*) dan model MAPP.<sup>39</sup> Metode penelitian peraturan perundang-undangan ini, satu sisi memiliki keunggulan dan di sisi lain memiliki kekurangan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan penelitian peraturan perundang-undangan pilihlah yang tepat dan sesuai dengan kajian peraturan perundang-undangan yang ada.

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini, metode penelitian peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah model ROCCIPI. Model ini dianut berdasarkan pada Undnag-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Teori Roccipi, teori perundang-undangan yang dikembangkan oleh Ann Seidman, Robert B Seidman dan Nalin Abeyserkere adalah untuk mendapatkan masukan penjelasan tentang perilaku bermasalah yang membantu dalam penyusunan peraturan perundang-undang. Tujuh kategori dalam teori Roccipi ini dapat dipilah menjadi dua kelompok faktor penyebab yakni obyektif (*rule, opportunity, capacity, communication dan prrocess*). Dan faktor subjektif (*interest dan ideology*).

Penjelasan faktor subjektif terdiri dari apa yang ada dalam benak para pelaku, kepentingan mereka dan ideologi mereka. Hal ini yang semula diidentifikasi berdasarkan naluri sebagai alasan dari perilaku masyarakat. Penjelasan faktor objektif yaitu peraturan, kesempatan, kemampuan, komunikasi, dan proses memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan yang menghambat pemerintahan yang bersih. Kategori ini harus merangsang perancangan undang-undang

---

<sup>39</sup> Rachmat Trijono, "ALTERNATIF MODEL ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (31 Desember 2012): 363, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.90>.



untuk memformulasikan hipotesa penjelasan yang agak berbeda dan usulan pemecahan.<sup>40</sup>

Model ROCCIPI merupakan akronim dari *Rule* (peraturan), *Opportunity* (kesempatan), *Capacity* (ketersediaan), *Communication* (komunikasi), *Interest* (kepentingan), *Process* (proses), dan *Ideology* (ideology). Enam hal sebagai akronim dari ROCCIPI menjadi pisau analisis terhadap peraturan dan keadaan yang ada untuk menciptakan peraturan perundang-undangan baru, dalam hal ini adalah Raperda Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan. Ulasan mengenai analisis ROCCIPI ini terulas pada bahasan di bawah ini.

#### **a) Rule (Peraturan)**

Pengaturan tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan secara umum telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, khususnya tentang pemberdayaan masyarakat adalah Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan. Peraturan Pemerintah Tentang Kecamatan ini terlengkapi oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat Di Kelurahan.

Adanya peraturan perundang-undangan tentang pemberdayaan masyarakat kelurahan yang telah di sebut di atas belum menyakinkan pemerintah daerah Kabupaten Gresik mengenai proses pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan. Dampaknya, beberapa program

---

<sup>40</sup> Dr. Gede Marhaendra Wija Atmaja, Metodologi dan Bahasa Perundang-undangan, Bimbingan Teknis Penyusunan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bali 2016, Hlm. 10.

kegiatan pemberdayaan masyarakat kelurahan tidak dapat dilaksanakan.

**b) Opportunity (Kesempatan)**

Pengaturan dalam Raperda Tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan mempertegas beberapa ketentuan peraturan di atasnya mengenai kedudukan lurah sebagai Pemegang Kekuasaan Anggaran (PKA). Selain itu, tahapan mulai dari perencanaan sampai pengawasan dimulai dari masyarakat tingkat bawah, yakni Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Artinya masyarakat memiliki peluang luas ikut serta dan berpartisipasi dalam pemberdayaan masyarakat tersebut.

Ketentuan-ketentuan tersebut memberikan kesempatan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat di lingkup kelurahan berjalan dengan baik dan tercapainya tujuan dari pemberdayaan masyarakat kelurahan.

Raperda tentang Pemberdayaan Masyarakat kelurahan memberikan kekuatan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat kelurahan.

**c) Capacity (kemampuan)**

Raperda tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan mengatur tentang perancangan kegiatan pemberdayaan masyarakat kelurahan tidak bersumber dari pemerintah, tetapi bersumber dari masyarakat. Dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan, pelaksanaannya bersifat swakelola dan melibatkan partisipasi masyarakat.

Pengaturan yang mengarahkan pada partisipasi masyarakat dan pihak ketiga menunjukkan bahwa Raperda ini telah memenuhi atau memberi kemampuan dalam melibatkan masyarakat dan pihak ketiga.

**d) Communication (komunikasi)**

Komunikasi merupakan efektivitas rancangan peraturan dalam merumuskan hal yang diaturnya. Lebih jauh dari itu, komunikasi menjangkau ketaatan masyarakat terhadap Reperda yang dirumuskan.

Penyusunan Raperda tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan, mulai dari tahap penyusunan regulasi, sosialisasi regulasi dan pengedahannya melibatkan masyarakat umum dan msayarakat yang berhubungan dengan Raperda Pemberdayaan Masyarakat. Upaya ini dilakukan agar Raperda ini dapat diketahui oleh seluruh masyarakat dan masyarakat dapat menaati dengan berpartisipasi dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurah.

**e) Interest (kepentingan)**

Raperda tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan menjadi pedoman dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan. Setiap tahapan dari pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dapat diterapkan dengan baik. demikian pula proses pendanaannya.

Hal yang telah diuraikan di atas menjadi penting untuk dipertegas pengaturannya dalam Raperda Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan. Karena arah pengeturan Raperda ini agar pemberdayaan masyarakat kelurahan terlaksana dengan baik dan mencapai tujuannya.

**f) Process (proses)**

Raperda Tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan mengatur bisnis proses penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat kelurahan, mulai dari perencanaan pemberdayaan masyarakat yang melibatkan masyarakat kelurahan dari tingkat bawah (RT/RW), tahapan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan, tahapan pengawasan pemberdayaan masyarakat kelurahan. Selain itu proses yang juga

penting menjadi perhatian adalah proses penyerapan atau penggunaan anggaran pemberdayaan masyarakat kelurahan.

**g) Ideology (ideologi)**

Ideologi atau nilai yang ada dalam Raperda tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan adalah nilai peningkatan kesejahteraan masyarakat. nilai ini merupakan nilai umum. Selain itu nilai yang diperjuangkan dalam raperda ini adalah nilai gotong royong.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN**

#### **PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

##### **3.1 Kondisi Hukum**

Pengaturan mengenai pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan secara umum merujuk pada peraturan dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Peraturan

mengenai pemberdayaan masyarakat kelurahan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan berikutnya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan. Peraturan Pemerintah Tentang Kecamatan ini terlengkapi oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat Di Kelurahan.

Peraturan-peraturan tersebut di atas mengatur tentang pemberdayaan masyarakat kelurahan secara umum. Keumuman pengaturan dalam peraturan di atas menjadikan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan di Kabupaten Gresik kurang optimal. Pemerintah Daerah merasa kurang adanya kepastian hukum dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan. Sementara, peraturan daerah dan peraturan bupati belum mengatur khusus tentang pemberdayaan masyarakat kelurahan.

Kondisi hukum mengenai pemberdayaan masyarakat kelurahan di Kabupaten Gresik belum mengatur secara konkrit tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan.

### **3.2 Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan**

Hukum merupakan sebuah sistem, dalam hal ini disebut sebagai sistem norma hukum. Hukum sebagai sistem norma membentuk satu kesatuan, sistem, kelompok. Menurut Hans Kelsen hukum sebagai sistem norma, jika keabsahan suatu norma dapat dirunut kembali sampai kepada sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir. Norma dasar inilah sebagai sumber umum menyatukan bermacam-macam norma yang membentuk sebuah sistem. Bahwa

sebuah norma menjadi bagian sebuah sistem tertentu hanya berasal dari fakta bahwa keabsahan norma bisa dirunut kembali sampai ke norma dasar yang menyusun sistem.<sup>41</sup>

Dengan ungkapan lain, suatu sistem hukum, terdiri dari berbagai norma yang tersusun secara hierarki dari tingkat yang tertinggi hingga rendah. Keabsahan norma yang tingkatannya lebih rendah, didasarkan pada norma lain yang tingkatannya lebih tinggi (norma yang lebih rendah, memperoleh pendelegasian wewenang dari norma yang lebih tinggi), demikian seterusnya, hingga keabsahan dari beragam norma tersebut pada akhirnya dapat dirujuk pada norma yang tertinggi, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Dengan demikian, keabsahan keseluruhan tatanan norma tersebut pada tingkatan akhir dapat dirujuk pada keabsahan norma dasarnya.<sup>42</sup>

Untuk mempertahankan eksistensi sebuah sistem hukum, maka peraturan perundang-undangan yang dirumuskan terjalin harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik harmonisasi vertikal maupun horizontal. Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan sebuah sinkronisasi atau penyelarasan konsepsi pemahaman yang ada dalam rumusan pasal maupun ayat dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan.<sup>43</sup>

Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang mengamanatkan adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan pada saat penyusunan naskah akademik. Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan penyusunan naskah akademik disusun menurut lampiran I tersebut. salah satu bab dalam sistematika penyusunan naskah akademik adalah “evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait”. Ketentuan ini untuk menjamin agar setiap rancangan peraturan perundang-undangan tidak

---

<sup>41</sup>Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum* (Jakarta: Nusa Media, t.t.), 94.

<sup>42</sup>Khudzaafah Dimiyati dan Kelik Wardiono, *Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Genta, 2014), 62.

<sup>43</sup>*Bimtek Online Teknik Menyusun Naskah Akademik* (youtube, t.t.).

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan tidak tumpang tindih dengan aturan yang sederajat.

Berdasarkan pada hal-hal tersebut di atas, penting untuk diuraikan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Rancangan Raperda Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan. Peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Raperda Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan diulas hubungan, sinkronisasi dan keharmonisannya, agar Raperda Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal.

#### **1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, menentukan *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Hak yang diberikan oleh konstitusi ini merupakan bentuk dari pembagian negara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menentukan: “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”.

Berdasarkan ketentuan ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah. Artinya Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 menjadi dasar pembentukan peraturan daerah yang dirumuskan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik, yakni Raperda Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan.

#### **2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah secara umum mengatur mengenai pemberdayaan masyarakat kelurahan, meskipun pengeturannya khusus mengenai pemberdayaan kelurahan satu pasal, yakni Pasal 230. Meskipun pengaturan pemberdayaan masyarakat kelurahan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah satu pasal, pengaturan tersebut tegas memberikan perhatian terhadap pemberdayaan masyarakat kelurahan, baik dari sisi pendanaan atau anggaran atau dari sisi perencanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan.

Pasal 230 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan “Pemerintah Daerah kabupaten/kota mengalokasikan anggaran dalam APBD kabupaten/kota untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan”. Ayat ini memberikan kewenangan secara retributif kepada pemerintah daerah mengalokasikan anggarannya (APBD) untuk digunakan pembangunan sarana dan prasarana kelurahan serta pemberdayaan masyarakat di kelurahan.

Pasal 230 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan “Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimasukkan ke dalam anggaran Kecamatan pada bagian anggaran kelurahan untuk dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pasal ini menegaskan bahwa keberadaan anggaran pemberdayaan masyarakat kelurahan berada pada anggaran Kecamatan.

Pasal 230 ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan daerah mengatur bahwa “Untuk Daerah kota yang tidak memiliki Desa, alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit 5 (lima) persen dari APBD setelah dikurangi DAK”. Pasal ini menentukan besaran anggran yang teralokasi pada pemberdayaan masyarakat adalah paling sedikit 5 (lima\_ persen dari APBD setelah dikurang DAK.

Pasal 230 ayat (3) Undang-Undang Pemeritahan Daerah mengatur tentang proses penentuan kegiatan pemberdayaan masyarakat



kelurahan. Pasal tersebut menyatakan “Penentuan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui musyawarah pembangunan kelurahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pasal 230 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang telah diulas di atas menegaskan bahwa pemerintah memperhatikan pemberdayaan masyarakat kelurahan. Pasal tersebut mengamanatkan kepada pemerintah daerah mengalokasikan anggaran untuk kepentingan pemberdayaan masyarakat kelurahan.

### **3. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan**

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan Pasal 30 mengatur tentang pendanaan kelurahan. Isi dari Pasal 30 tersebut sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Daerah kabupaten/kota mengalokasikan anggaran dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota untuk pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan.
- (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimasukkan ke dalam anggaran Kecamatan pada bagian anggaran Kelurahan untuk dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (3) Dalam rangka pelaksanaan anggaran untuk pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan, lurah berkedudukan sebagai kuasa pengguna anggaran.
- (4) Lurah dalam melaksanakan anggaran untuk pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menunjuk pejabat penatausahaan keuangan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Penentuan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui musyawarah pembangunan Kelurahan.
- (6) Pelaksanaan anggaran untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan melibatkan kelompok masyarakat dan/ atau organisasi kemasyarakatan.

- (7) Untuk daerah kota yang tidak memiliki desa, alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah setelah dikurangi dana alokasi khusus.
- (8) Untuk daerah kabupaten yang memiliki Kelurahan dan kota yang memiliki desa, alokasi anggaran Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit sebesar dana desa terendah yang diterima oleh desa di kabupaten/kota.
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai penentuan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) diatur dengan Peraturan Menteri.

Secara umum Pasal 20 Peraturan Pemerintah ini tidak jauh berbeda dengan pengaturan dalam Pasal 230 Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Namun, beberapa ayat dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah ini perluasan atau penjabaran dari Pasal 230 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang pendanaan kelurahan, khususnya mengenai pemberdayaan masyarakat kelurahan.

Pasal 20 ayat (3) PP tentang Kecamatan menegaskan bahwa lurah merupakan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Peraturan Pemerintah Pasal 20 ini memperjelas pengelolaan anggaran kelurahan, khususnya anggaran pemberdayaan masyarakat kelurahan.

#### **4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Pembangunan Sarana Dan Prasarana Kelurahan Dan Pemberdayaan Masyarakat Di Kelurahan**

Permendagri Nomor 130 Tahun 2018 mengatur konkrit mengenai kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan. Permendagri ini mengatur tentang beberapa hal penting: (1) pengaturan tentang kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat; (2) penganggaran untuk dua kegiatan itu; (3) pembinaan dan pengawasan.

Pengaturan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan mulai dari Pasal 2 sampai dengan Pasal 11. Pasal tersebut memperinci dengan jelas kegiatan-kegiatan apa saja yang dapat dilakukan kelurahan.

Pasal 3 menguraikan beberapa bagian kegiatan dari kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kelurahan, yakni sebagai berikut:

- a. pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana lingkungan pemukiman;
- b. pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana transportasi;
- c. pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana kesehatan; dan/atau
- d. pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana pendidikan dan kebudayaan

Pasal 5 menguraikan beberapa kegiatan pemberdayaan masyarakat di kelurahan, yakni kegiatan sebagai berikut:

- a. pengelolaan kegiatan pelayanan kesehatan masyarakat;
- b. pengelolaan kegiatan pelayanan pendidikan dan kebudayaan;
- c. pengelolaan kegiatan pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah;
- d. pengelolaan kegiatan lembaga kemasyarakatan;
- e. pengelolaan kegiatan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan/atau
- f. penguatan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana serta kejadian luar biasa lainnya.

Permendagri ini juga mengatur tentang penganggaran. Pengaturan tentang penganggaran diatur dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 11. Sedangkan pelaksanaan anggarannya diatur pada Pasal 12 sampai dengan Pasal 15.

Permendagri ini cukup detail mengatur tentang kegiatan dan anggaran pelaksanaan pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **4.1 Landasan Filosofis**

Landasan atau dasar filosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan filosofis atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Hal ini yang disebut dengan cita hukum; yaitu yang berkaitan dengan baik dan buruk adil atau tidak. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Menurut Rudolph Stamler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin tercapai, namun cita hukum memberikan manfaat karena mengandung dua sisi yaitu dengan cita hukum kita dapat menguji hukum positif yang berlaku dan cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum Richtigen*).<sup>44</sup> Selanjutnya Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum kehilangan maknanya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum ke dalam norma hukum tergantung kepada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Oleh karena itu dalam Negara Indonesia yang memiliki cita Hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat, hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum tersebut. Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta

---

<sup>44</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan (2)*, Proses dan Teknik Penyusunan (Jakarta: Kanisius, 2007), 237.

falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Memang secara yuridis ketatanegaraan, Pancasila adalah dasar negara republik Indonesia sebagaimana terdapat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang kelahirannya ditempat dalam proses perjuangan kebangsaan Indonesia sehingga perlu dipertahankan dan diaktualisasikan.<sup>45</sup> Pancasila merupakan falsafah dan sebagai kepribadian bangsa Indonesia. Oleh karena itu setiap peraturan perundang-undangan harus didasarkan falsafah pancasila.

Raperda Kabupaten Gresik Tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan didasari oleh falsafah pancasila pada sila ke lima, yakni “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Keadilan sosial istilah masyarakat adil dan makmur berbahagia buat semua orang, tidak ada penghinaan, tidak ada penghisapan, bahagia material dan bahagia spiritual, lahir dan batin.<sup>46</sup> Istilah adil menunjukkan bahwa orang harus memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya dan tahu mana haknya sendiri serta tahu apa kewajibannya kepada orang lain dan dirinya. Sosial berarti tidak mementingkan diri sendiri saja, tetapi mengutamakan kepentingan umum, tidak individualistik dan egoistik, tetapi berbuat untuk kepentingan bersama. Sebenarnya istilah gotong royong yang berarti berkarya bersama dan membagi hasil karyanya bersama tepat sekali untuk menerangkan apa arti keadilan sosial.<sup>47</sup>

Dalam pandangan lain keadilan sosial dalam sila kelima Pancasila menekankan prinsip keadilan dan kesejahteraan ekonomi, atau apa yang disebut Soekarno sebagai prinsip *social rechtvaardigheid*. Yakni,

---

<sup>45</sup> Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012), 89.

<sup>46</sup> Sunoto, *Filsafat Pancasila* (Yogyakarta: Hanindita Graha Widya, 1988), 7.

<sup>47</sup> Sunoto, 7.

bahwa persamaan, emansipasi dan partisipasi yang dikehendaki bangsa ini bukan hanya di bidang politik, melainkan juga di bidang perekonomian. Prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial menurut sila kelima Pancasila tidaklah sama dengan prinsip *komunisme* (yang menekankan kolektivisme) dan *liberalisme* (yang menekankan individualisme). Sila kelima bertolak dari pengertian bahwa antara pribadi dan masyarakat satu sama lain tidak dapat dipisahkan.<sup>48</sup>

Secara umum, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berarti bahwa setiap orang Indonesia mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan. Keadilan sosial juga mengandung arti tercapainya keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan masyarakat. karena kehidupan manusia itu meliputi kehidupan jasmani dan kehidupan rohani, keadilan itupun meliputi keadilan di dalam pemenuhan tuntutan hakiki kehidupan jasmani serta keadilan di dalam pemenuhan tuntutan hakiki kehidupan rohani secara seimbang.<sup>49</sup>

Makna sila kelima yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang telah diurai di atas menjadi dasar filosofis dirumuskannya Raperda Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan. Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan dalam raperda ini menjadi instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata, khususnya dalam memperkuat kemandirian masyarakat dengan perubahan pola pikirnya dan pemberian keterampilan serta aksesibilitas pada peningkatan pendapatan.

Selain didasari secara filosofis oleh sila kelima Pancasila, dasar filosofis lainnya adalah Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinea keempat. Yakni “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa

---

<sup>48</sup> Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, 79.

<sup>49</sup> Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 80.

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,.....”.

Awal alinea ke empat UUD Tahun 1945 di atas mengandung pemikiran filsafat, bahwa dibentuknya negara Indonesia bertujuan (1) melindungi segenap bangsa Indonesia; (2) melindungi seluruh tumpah darah (wilayah) Indonesia; (3) memajukan kesejahteraan umum; (4) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (5) ikut melaksanakan ketertiban bangsa.<sup>50</sup> Dengan demikian, filsafat hukum yang dianut oleh para pendiri bangsa Indonesia menurut Sunaryati Hartono menentukan bahwa Negara Indonesia berbentuk Republik, yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar (hukum) dan bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, melindungi seluruh tumpah darah (wilayah) Indonesia memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dijelaskan lebih lanjut oleh Sunaryat Hartono, dari rumusan pembukaan UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa, bahwa para pendiri bangsa Indonesia mencita-citakan agar Negara Republik Indonesia menjadi negara hukum (*rechtsstaat*) yang demokratis, kualitas hukumnya wajib mengupayakan agar kesejahteraan umum dan kecerdasan bangsa, semakin meningkat sebagaimana menjadi tujuan paham Negara Kesejahteraan (*walvaartsstaat*).<sup>51</sup>

Dua landasan filosofis itulah yang menjadi dasar Raperda Kabupaten Gresik Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, *pertama*, landasan Pancasila sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan *kedua*, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat, yakni Yakni “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia

---

<sup>50</sup> Sunaryati Hartono, *Mencari Filsafah Hukum Indonesia Yang Melatarbelakangi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dalam buku Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2008), 150.

<sup>51</sup> Sunaryati Hartono, 151.



yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,.....”.

#### **4.2 Landasan Sosiologis**

Setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat, oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik, pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan atau dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Lokasi Kabupaten Gresik terletak di sebelah Barat Laut Kota Surabaya yang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Timur dengan luas wilayah 1.191,25 km<sup>2</sup>. Secara administratif, Kabupaten Gresik terbagi menjadi 18 Kecamatan yang terdiri dari 330 Desa dan 26 Kelurahan. Sedangkan secara geografis, wilayah Kabupaten Gresik terletak antara 112° sampai 113° Bujur Timur dan 7° sampai 8° Lintang Selatan yang merupakan dataran rendah dengan ketinggian 2 sampai 12 meter di atas permukaan air laut kecuali Kecamatan Panceng yang mempunyai ketinggian 25 meter diatas permukaan air laut.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> “RPJMD Kab Gresik 2016-2021,” II-1, diakses 5 Februari 2019, <https://www.scribd.com/document/358050665/RPJMD-Kab-Gresik-2016-2021>.

Secara geografis kabupaten Gresik merupakan kawasan yang berpotensi berkembang pesat dalam konstelansi Surabaya Metropolitan Area, dengan diistilahkan sebagai kawasan perkotaan Gerbangkertosusila (Gresik–Bangkalan–Mojokerto–Surabaya–Sidoarjo–Lamongan) dengan sektor unggulan industri, perdagangan dan jasa, pertanian, perikanan, dan pariwisata, sehingga diharapkan kawasan tersebut menjadi pusat-pusat pertumbuhan ekonomi bahkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi bagi daerah-daerah yang ada disekitarnya.<sup>53</sup>

Berdasarkan data dari BPS (Gersik dalam angka 2023), Kabupaten Gresik terdiri dari 18 Kecamatan, 330 Desa dan 26 Kelurahan. Jumlah kelurahan di Kabupaten Gresik sedikit dibanding dengan jumlah desa. Namun demikian 26 Kelurahan ini haruslah diperlakukan sama dengan desa, khususnya dalam hal pemberdayaan masyarakat, baik dalam hal pembangunan sarana dan prasarana dan dalam hal pemberdayaan masyarakat, bahkan pula dalam hal jumlah anggaran dalam melaksanakan dua kegiatan tersebut.

### **4.3 Landasan Yuridis**

Landasan yuridis tidak dapat dilepaskan dengan adanya pondasi ketatanegaraan Indonesia yang bersendikan atas hukum. Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan (*Machtstaat*). Oleh karena itu setiap produk peraturan-peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memenuhi tata cara yang ditetapkan oleh undang-undang dengan memenuhi asas-asas yang terdapat dalam nafas negara hukum.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi

---

<sup>53</sup> “RPJMD Kab Gresik 2016-2021,” II-4.

permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dengan demikian apabila diterapkan maka landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak.

Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga atau badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang. Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang.

Dengan demikian jenis peraturan perundang-undangan serta lembaga atau badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara berdasar atas hukum akan menjadi goyah. Oleh karena itu dasar yuridis sangat penting dalam pemuatan peraturan perundang-undangan yang ditandai dengan:

1. adanya kewenangan untuk pembuat peraturan perundang-undangan, karena setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/badan atau pejabat yang berwenang.

2. adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. mengikuti tata cara atau prosedur tertentu, apabila tidak diikuti maka peraturan perundang-undangan tersebut dimungkinkan batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan adalah landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa sesuatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula.

Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya" atau jenis peraturan perundang-undangan. Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi.

Dalam doktrin pembentukan peraturan Perundang-undangan, secara teoritis beberapa ahli telah memperkenalkan asas perundang-undangan antara lain adalah Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Peraturan dan Yurisprudensi (1979) menyebutkan ada enam asas peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Undang-undang tidak berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*);
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*);
5. Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat;
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*Welvaarstaat*).

Berkenaan dengan landasan yuridis ini maka Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan perlu memperhatikan beberapa hukum positif yang berkembang saat ini, khususnya yang berhubungan dengan Rencana Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, sehingga substansi pengaturan rancangan peraturan daerah ini tidak akan bertentangan dengan peraturan tersebut. Pengkajian Naskah Akademis Rancangan Perubahan Peraturan Daerah ini memiliki beberapa landasan yuridis sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapakali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja;
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah;
  6. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan;
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
  8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2018 tentang Kegiatan Pembangunan Sarana Dan Prasarana Kelurahan Dan Pemberdayaan Masyarakat Di Kelurahan;
  9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN**

**5.1 Jangkauan Pengaturan**

Raperda tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan merupakan landasan hukum serta pedoman dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat di lingkup kelurahan. Sebagai sebuah pedoman atau landasan hukum, maka Raperda Tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan memiliki jangkauan pengaturan sebagai substansi pengaturan dalam Raperda tersebut.

Secara garis besar pengaturan dalam Raperda tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan pada tahapan pemberdayaan masyarakat kelurahan diatur dengan baik dan persoalan anggaran pemberdayaan masyarakat.

Dua hal penting tersebut yang menjadi jangkauan pengaturan dalam Raperda pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan. Pengaturan tentang tahapan pemberdayaan dan pendanaan atau penganggaran juga dilengkapi dengan beberapa pengaturan untuk mengefektifkan pemberdayaan masyarakat kelurahan.

**5.2 Ruang Lingkup Materi Muatan**

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan merupakan pengaturan tentang tahapan pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan dan proses penganggaran kegiatan pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan tersebut. Adapun ruanglingkup dari raperda ini adalah:

- a. perencanaan program pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan;
- b. bentuk kegiatan pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan;
- c. pendanaan; dan
- d. pembinaan dan pengawasan

Lebih lanjut, materi yang dimuat dalam masing-masing bagian ada yang akan terdiri dari satu atau lebih ketentuan. Dengan kata lain, akan ada dalam salah satu bagian yang materinya hanya 1 (satu) ketentuan namun juga akan terdapat dalam beberapa bagian yang materinya terdiri dari 2 (dua) ketentuan atau lebih.

Secara berturut-turut materi yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan.

#### **a. Ketentuan umum**

Materi dalam ketentuan umum Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan akan memuat batasan-batasan atas istilah (*terminology*) yang digunakan. Adapun beberapa istilah (*terminology*) yang akan diberikan batasan adalah sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Gresik.
2. Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Gresik.
3. Bupati adalah Bupati Gresik.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah DPRD Kabupaten Gresik.
6. Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan,



sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat kelurahan.

7. Kecamatan adalah bagian wilayah dari daerah kabupaten yang dipimpin oleh camat.
8. Kelurahan adalah bagian wilayah dari Kecamatan sebagai perangkat Kecamatan.
9. Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan yang selanjutnya disebut LKK adalah partisipasi masyarakat, sebagai mitra Pemerintah Kelurahan, ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, pemberdayaan serta meningkatkan pelayanan masyarakat Kelurahan.
10. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Gresik.
11. Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah bagian dari dana Transfer ke Daerah yang dialokasikan dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antar daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
12. Rekening Kas Umum Daerah yang selanjutnya disingkat RKUD adalah rekening tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh gubernur, bupati, atau wali kota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan.
13. Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang bertindak dalam kapasitas sebagai Bendahara Umum Daerah.

14. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan yang selanjutnya disingkat PPTK adalah pejabat pada unit kerja perangkat daerah yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program sesuai dengan bidang tugasnya.
15. Surat Permintaan Pembayaran Ganti Uang Persediaan yang selanjutnya disebut SPP-GU adalah dokumen yang diajukan oleh bendahara pengeluaran untuk permintaan pengganti uang persediaan yang tidak dapat dilakukan dengan pembayaran langsung.
16. Surat Permintaan Pembayaran Tambahan Uang Persediaan yang selanjutnya disebut SPP-TU adalah dokumen yang diajukan oleh bendahara pengeluaran untuk permintaan tambahan uang persediaan guna melaksanakan kegiatan perangkat daerah yang bersifat mendesak dan tidak dapat digunakan untuk pembayaran langsung dan uang persediaan.
17. Surat Permintaan Pembayaran Langsung yang selanjutnya disebut SPP-LS adalah dokumen yang diajukan oleh bendahara pengeluaran untuk permintaan pembayaran langsung kepada pihak ketiga atas dasar perjanjian kontrak kerja atau surat perintah kerja lainnya dan pembayaran gaji dengan jumlah, penerimaan, peruntukan, dan waktu pembayaran tertentu yang dokumennya disiapkan oleh PPTK.
18. Surat Perintah Membayar yang selanjutnya disingkat SPM adalah dokumen yang digunakan/diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana atas beban pengeluaran Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD.

19. Surat Perintah Pencairan Dana yang selanjutnya disebut SP2D adalah dokumen yang digunakan sebagai dasar pencairan dana yang diterbitkan oleh BUD berdasarkan SPM.
20. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang selanjutnya disingkat SILPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran.

**b. Asas dan tujuan**

Raperda Kabupaten Gresik Tentang Pembangunan Sarana dan Prasarana Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan di Kelurahan berdasarkan pada asas:

- a. partisipasi;
- b. swakelola;
- c. swadaya;
- d. gotong royong;
- e. keterpaduan;
- f. transparansi;
- g. keadilan sosial;
- h. akuntabilitas; dan
- i. berkelanjutan.

Sedangkan tujuan dari Raperda ini dirancang untuk memenuhi beberapa hal sebagai berikut:

- a. menciptakan mekanisme pelaksanaan Pembangunan Sarana dan Prasarana Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan di Kelurahan efektif dan efisien;
- b. mewujudkan masyarakat kelurahan yang mandiri dan berdaya saing;
- c. mengoptimalkan peran pemerintah daerah sebagai stimulator, fasilitator, dan mediator pemberdayaan masyarakat di daerah;

- d. meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat dalam menentukan arah, kebijakan, dan pengelolaan sumber daya yang dimilikinya;

**c. Ruang lingkup**

Raperda Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan tentang beberapa hal yang tertuang dalam ruang lingkup. Ruang lingkup Raperda ini adalah:

- a. perencanaan kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan di Kelurahan;
- b. bentuk kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan di Kelurahan;
- c. pendanaan;
- d. pembinaan; dan
- e. pengawasan

**d. Perencanaan Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan di Kelurahan**

Pembangunan Sarana dan Prasarana Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan di Kelurahan disusun sebagai:

1. penentuan skala prioritas kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat Di Kelurahan;
2. pedoman bagi pemangku kepentingan dalam melaksanakan kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan; dan
3. instrumen pembinaan dan pengendalian bagi Pemerintah Daerah.

Penyusunan perencanaan kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan dilakukan berdasarkan identifikasi potensi, masalah, kebutuhan dan pengembangan potensi lokal kelurahan.

Proses penyusunan perencanaan kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan dilakukan secara partisipatif dan mengakomodir kepentingan masyarakat kelurahan.

Penyusunan perencanaan kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan mengacu pada kebutuhan pelayanan sosial dasar dan peningkatan kapasitas serta kapabilitas masyarakat Kelurahan.

Penyusunan perencanaan kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan mengacu pada potensi kawasan, kearifan lokal dan berkelanjutan.

Perencanaan kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan dilakukan dengan menyelaraskan rumusan arah kebijakan pembangunan kelurahan dengan kebijakan pembangunan daerah melalui penyusunan data rencana pembangunan Kelurahan.

Data rencana pembangunan kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:

1. sasaran;
2. kondisi obyektif kelurahan;
3. permasalahan dan solusi pencapaian sasaran;
4. potensi dan sumber daya;
5. kebutuhan pembangunan sarana dan prasarana;
6. kebutuhan pemberdayaan masyarakat; dan
7. rancangan kegiatan

Rumusan data rencana pembangunan yang telah disusun dan dianalisa, selanjutnya diolah dengan data usulan partisipatoris masyarakat kelurahan untuk digunakan sebagai pedoman penetapan rencana kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan.

Usulan perencanaan kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan dilakukan secara berjenjang. Perjenjangan tersebut terdiri atas tahap:

1. pengusulan rencana kegiatan partisipatoris tingkat Rukun Warga oleh Ketua Rukun Warga bersama LKK yang lain;
2. sinkronisasi perencanaan tingkat kelurahan; dan
3. sinkronisasi perencanaan tingkat kecamatan.

Apabila terdapat penambahan dan/atau perubahan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan, dilakukan melalui musyawarah antara lurah dengan LKK. Perencanaan kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan disusun dalam dokumen perencanaan oleh Camat.

**e. Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan**

Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan terdiri atas:

- a. pembangunan sarana dan prasarana kelurahan; dan
- b. Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan.

Kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan digunakan untuk membiayai pelayanan sosial dasar yang berdampak langsung pada meningkatnya kualitas hidup masyarakat. Kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan tersebut meliputi:

1. pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana lingkungan permukiman;
2. pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana transportasi;
3. pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana kesehatan; dan/atau
4. pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana pendidikan dan kebudayaan.

Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, digunakan untuk peningkatan kapasitas dan kapabilitas masyarakat di Kelurahan dengan mendayagunakan potensi dan sumber daya sendiri. Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan sebagaimana dimaksud meliputi:

1. pengelolaan kegiatan pelayanan kesehatan masyarakat;
2. pengelolaan kegiatan pelayanan pendidikan dan kebudayaan;
3. pengelolaan kegiatan pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah;
4. pengelolaan kegiatan lembaga kemasyarakatan;
5. pengelolaan kegiatan ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan/atau
6. penguatan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana serta kejadian luar biasa lainnya.

#### **f. Pendanaan**

Pendanaan pelaksanaan Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan bersumber dari APBD Kabupaten. Pendanaan pelaksanaan Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan dapat bersumber dari dana lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendanaan tersebut dilaksanakan dengan proses sebagai berikut:

1. Penganggaran;
2. Pelaksanaan anggaran; dan
3. penatausahaan dan pertanggungjawaban

Pemerintah Daerah mengalokasikan anggaran dalam APBD untuk pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di Kelurahan. Allokasi anggaran tersebut berada dalam anggaran Kecamatan pada anggaran Kelurahan.

Jumlah anggaran Pembangunan Sarana dan Prasarana serta Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 paling sedikit sama dengan dana desa terendah yang diterima oleh desa di daerah ditambah bagian DAU yang ditentukan penggunaannya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan anggaran, Lurah selaku Kuasa Pengguna Anggaran menunjuk PPK unit kerja dan PPTK di Kelurahan. Bupati menetapkan Bendahara Pengeluaran Pembantu di Kelurahan berdasarkan usulan Camat melalui BUD. Apabila di Kelurahan belum tersedia Aparatur, Bupati dapat menetapkan pejabat lain yang memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penatausahaan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **g. Pembinaan dan Pengawasan**

Bupati melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan. Bupati dapat melimpahkan kewenangannya kepada camat. Pengawasan dalam pelaksanaannya dibantu oleh Inspektorat.

Pembinaan dilakukan dalam bentuk:

1. Fasilitasi;
2. Konsultasi
3. Pendidikan dan pelatihan
4. Penelitian dan pengembangan

Sedangkan pengawasan dilakukan dalam bentuk sebagai berikut:

1. Reviu;
2. Monitoring;
3. Evaluasi; dan
4. Pemeriksaan.



## **BAB VI**

## **PENUTUP**

Dalam Bab Penutup ini akan dikemukakan kesimpulan dan saran-saran secara berturut-turut berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya. Kesimpulan diuraikan dalam sub-bab 6.1, sedangkan saran-saran akan dikemukakan pada sub-bab 6.2.

### **6.1 Kesimpulan.**

Kesimpulan ini merupakan jawaban dari permasalahan yang dikemukakan dalam Bab I. Jawaban dari permasalahan tersebut merupakan pemadatan dari uraian dalam Bab II, III, IV dan V. Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan dalam masing-masing bab tersebut maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Salah satu permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Gresik adalah penegasan mengenai perencanaan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan yang mengikutsetakan masyarakat. Selain itu proses penganggaran yang kurang jelas.
2. Sasaran yang ingin dituju dari adanya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan adalah: (a) menciptakan mekanisme pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan efektif dan efisien; (b) mewujudkan masyarakat kelurahan yang mandiri dan berdaya saing; (c) mengoptimalkan peran pemerintah daerah sebagai stimulator, fasilitator, dan mediator pemberdayaan masyarakat di daerah; (d) meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat dalam menentukan arah, kebijakan, dan pengelolaan sumber daya yang dimilikinya.
3. Pertimbangan dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan. dapat dilihat dari landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.

4. Arah dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan adalah terwujudnya tahapan pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan.
5. Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan yaitu (a) perencanaan program pemberdayaan masyarakat kelurahan; (b) bentuk kegiatan pemberdayaan masyarakat kelurahan; (c) pendanaan; (d) pembinaan; dan (e) pengawasan

## **6.2 Saran**

Bersarakan kesimpulan dan hasil analisis yang telah dikemukakan maka dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut:

1. Naskah akademik ini memuat uraian teoritis dan praktis tentang perlunya adanya perubahan dengan perumusan baru terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan.
2. Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan maka dapat dikemukakan saran dan rekomendasi bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan seyogyanya diprioritas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anandita, Asteryna, Moch Saleh Soeaidy, dan Minto Hadi. "PELAKSANAAN PEMBANGUNAN SARANA PRASARANA LINGKUNGAN SEBAGAI WUJUD PROGRAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI KELURAHAN DINOYO KOTA MALANG," t.t.
- Arif Purbantara dan Mujianto. *MODUL KKN TEMATIK DESA MEMBANGUN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2019.
- Drajat Tri Kartono dan Hanif Nurcholis. "Pembangunan Masyarakat Desa," t.t.
- Habib, Muhammad Alhada Fuadilah. "KAJIAN TEORITIS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN EKONOMI KREATIF." *Journal of Islamic Tourism, Halal Food, Islamic Traveling, and Creative Economy* 1, no. 2 (21 Oktober 2021): 106–34. <https://doi.org/10.21274/ar-rehla.v1i2.4778>.
- Hendrawati Hamid. *Manajemen Pemberdayaan Masyarakat*. Makasar: De La Macca, 2018.
- Muhammad Hasan dan Muhammad Azis. *Pembangunan Ekonomi & Pemberdayaan Masyarakat: Strategi Pembangunan Manusia Dalam Perspektif Ekonomi Lokal*. CV. Nur Lina, 2018.
- Sabirin. *Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Kearifan Lokal*. Yogyakarta: Samudra Biru, 2015.
- Sri Handini, Sukesi, dan Hartanti Kanty Astuti. *Pemberdayaan Masyarakat Desa Dalam Pengembangan UMKM di Wilayah Pesisir*. Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2019.
- Tim Penyusun. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1990.
- Tim Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1990.
- Tjokrowinoto Moeljarto. *Pembangunan, Dilema, dan Tantangan*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 1996.
- Yogi Pasca Pratama, Bhimo Rizky Samudro, dan Sutomo. *Pemberdayaan dan Pembangunan Desa*. Riau: Draft Media, 2018.
- Yunus, Saifuddin. *Model pemberdayaan masyarakat terpadu*. Cetakan I. Syiah Kuala, Banda Aceh, Provinsi Aceh: Bandar Publishing, 2017.