

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemberdayaan merupakan proses, cara, perbuatan yang membuat sebuah objek/subjek menjadi berdaya, berdaya dalam artian kemampuan untuk melakukan sesuatu atau kemampuan bertindak yang berupa akal, ikhtiar atau upaya untuk mengembangkan berbagai aspek kehidupan masyarakat baik materiil maupun spiritual guna mencapai cita-cita dan tujuan suatu bangsa. Proses pemberdayaan tidak terjadi dengan sendirinya, tetapi dengan keikutsertaan dan partisipasi masyarakat sehingga masyarakat tersebut berdaya guna.

Di Negara-negara berkembang, keadaan sosial ekonomi dan sosial budaya masyarakat desa pada umumnya masih kurang menguntungkan untuk penyerapan program-program pemberdayaan. Rendahnya tingkat ekonomi dan inovasi dalam membuat suatu produk menjadi kendala yang mencolok. Pembangunan di negara-negara berkembang terutama menitik beratkan pada pemberdayaan masyarakat, yang kemudian baru dilanjutkan dengan pembangunan di berbagai bidang kehidupan masyarakat.

Salah satu tujuan pemberdayaan dalam rangka pembangunan nasional adalah untuk meningkatkan perekonomian masyarakat dengan menggali potensi yang dimilikinya. Salah satu penghambat pembangunan ekonomi di negara-negara yang sedang berkembang adalah dengan adanya ledakan jumlah penduduk dan minat untuk menciptakan inovasi kreatifitas untuk mengelolah hasil dari potensi yang ada di daerah masih sangat kurang dan masyarakat lebih mementingkan bekerja daripada harus bekerjasama dalam suatu tim untuk meningkatkan taraf ekonomi mereka. Selain itu, negara-negara berkembang masih kekurangan modal bagi pelaksanaan pembangunan bangsanya.

Di Indonesia sendiri, pemberdayaan dilaksanakan dalam rangka memenuhi tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pemberdayaan masyarakat mencakup pembangunan di segala aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat. Program-program yang direncanakan dalam pembangunan daerah seharusnya menyentuh secara langsung kepentingan masyarakat karena masyarakat hendaknya dilibatkan dalam proses pemberdayaan.

Pelaksanaan pembangunan masyarakat bukan hanya tanggung jawab Pemerintahan Daerah semata, namun hal tersebut merupakan tanggung jawab Bersama. Dengan kata lain pemberdayaan masyarakat mengutamakan kepada prinsip kewajiban yang seimbang dan serasi antara Pemerintahan Daerah dan masyarakat, dimana pemerintah memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan dan fasilitas yang diperlukan. Sedangkan masyarakat memberikan partisipasinya dalam proses pembangunan pemberdayaan masyarakat itu sendiri. Sehingga dalam melaksanakan pemberdayaan masyarakat, partisipasi dari masyarakat itu sendiri sangat diharapkan, karena tanpa adanya partisipasi masyarakat pembangunan akan berjalan lambat dan akan sulit untuk mencapai keberhasilan pembangunan sesuai dengan sasarannya.

B. Identifikasi Masalah

Pengaturan mengenai Pemberdayaan Masyarakat kedalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang merupakan upaya Pemerintah Daerah untuk melakukan evaluasi dan memberikan proyeksi mengenai proses pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Malang. Berdasarkan latar belakang diatas maka beberapa permasalahan yang akan dimuat dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi isu pokok disusunnya Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat?
2. Apa saja ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan Pemberdayaan Masyarakat dan bagaimana Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat menyelesaikan permasalahan yang menjadi isu pokok Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat?
3. Apa yang menjadi landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat?
4. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, tujuan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang P Pemberdayaan Masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam hal Pemberdayaan Masyarakat;

2. Mendeskripsikan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan mengenai Pembangunan dan Pemanfaatan Kepemudaan dan menerangkan sejauh apa ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat menyelesaikan permasalahan yang menjadi isu pokok Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat;
3. Merumuskan dasar pertimbangan yang menjadi landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat;
4. Mendeskripsikan jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat;

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat.

D. Metode

Secara konseptual penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga dalam penyusunannya Naskah Akademik ini berbasiskan pada penelitian hukum. Menurut Soejono Soekanto, penelitian merupakan suatu usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi secara metodologis, sistematis dan konsisten. Penelitian merupakan sarana yang digunakan untuk memperkuat, membina, dan mengembangkan ilmu pengetahuan.¹ Oleh karena itu dapat dipahami bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya. Selain itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.²

Sistematika dalam penyusunan Naskah Akademik ini dibangun berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang ditegaskan dalam Lampiran I Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah

¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta:1986, Hal. 3.

² *Ibid.*, Hal. 43.

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Kabupaten/Kota, *Juncto* Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Sistematika Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN
YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG
LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

BAB VI PENUTUP

Dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah ini, menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara, diskusi FGD (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode Penelitian yang digunakan dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat dipaparkan sebagai berikut:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat dilakukan dengan metode yuridis-normatif, dengan sidat penelitian dekriptif. Dilakukan dengan studi pustaka dimana menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, Putusan Pengadilan, Perjanjian, Kontrak atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya yang dianggap mendukung penelitian ini. Metode yutidis-normatif ini dilengkapi dengan wawancara diskusi *Focus Group Discussion (FGD)*, dan rapat dengar pendapat. Penelitian Yuridis-Normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan data sekunder.³

³ Rony Haninjito Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta:1982, Hal.34

Penelitian dilakukan dengan meneliti ketentuan-ketentuan yang ada didalam Peraturan Perundang-undangan dan Literatur terkait.

2. Teknik Pendekatan Hukum

Pendekatan diperlukan dalam sebuah karya tulis ilmiah untuk lebih menjelaskan dan mencapai maksud serta tujuan penelitian tersebut. Pendekatan tersebut dimaksudkan agar pembahasan sesuai dengan ruang lingkup pembahasan dapat terfokus pada permasalahan yang dituju. Menurut the Liang Gie, pendekatan adalah keseluruhan unsur yang dipahami untuk mendekati suatu bidang ilmu dan memahami pengetahuan yang teratur, bulat, mencari sasaran yang ditelaah oleh ilmu tersebut.⁴

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut, suatu penelitian hukum akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang dicoba untuk mencari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan meliputi, Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*); Pendekatan historis (*historical approach*); Pendekatan komparatif (*comparative approach*); Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁵

Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat adalah meliputi:

3. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*);

Pendekatan ini merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Dengan demikian pendekatan ini difokuskan pada pendekatan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.

4. Pendekatan Historis (*historical approach*);

Pendekatan ini dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu-kewaktu. Pendekatan ini sangat membantu memaparkan hasil kajian untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu kewaktu. Selain itu, melalui pendekatan demikian juga dapat untuk mengetahui perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi atauran hukum tersebut.

5. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*);

⁴ The Liang Gie, *Ilmu Politik Suatu Pembahasan Tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkup Metodologi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta:1982, Hal. 47.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta:2009, Hal. 22.

Melalui pendekatan ini peneliti perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip tersebut dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana atau doktrin-doktrin hukum yang berlaku.

6. Teknik Pengumpulan Bahan dan Sumber Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum terbagi menjadi dua, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum dapat berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁶

Penelitian yuridis normatif ini menggunakan bahan sekunder. Bahan sekunder yaitu terdiri dari bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁷ Seperti buku-buku, skripsi-sekripsi, surat kabar, artikel, dan hasil-hasil penelitian, pendapat para ahli atau sarjana hukum serta hasil yang dapat mendukung pemecahan masalah yang diteliti dalam penelitian ini. Sedangkan bahan Hukum Tersier: Yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau rujukan bidang hukum.⁸ Termasuk dalam bahan hukum ini adalah Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, dan Kamus Hukum.

7. Teknik Penyajian dan Analisis Bahan

Hasil penelitian ini dijabarkan secara deskriptif analitis dan preskriptif. Analitis deskriptif, yaitu mendeskripsikan fakta-fakta yang ada, kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Sedangkan sifat preskriptif, bahwa penelitian mengemukakan rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma (dalam konteks pengaturan yang

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta:2005, Hal. 141.

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia UI Press, Jakarta:2007, Hal. 52.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta:2006), Hal. 41.

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

seharusnya) serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang. Dalam penelitian ini digunakan analisis secara Preskriptif.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Otonomi Daerah

Menurut Sarundajang, otonomi atau autonomy berasal dari bahasa Yunani, auto yang berarti sendiri dan nomous yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan, yang dituangkan dalam peraturan sendiri, sesuai dengan aspirasi masyarakat.⁹ Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun daerah otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan diharapkan pemerintah tidak terlalu aktif mengatur daerah.¹⁰

Lebih lanjut berdasarkan laporan penelitian yang dihimpun oleh Fakultas Hukum Universitas Padjajaran tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Penyusunan Konsep Model Titik Berat Otonomi Pada Daerah (1986: 29), pembentukan otonomi yang diselenggarakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dipengaruhi oleh faktor-faktor yaitu sebagai berikut:

- a) keragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara beragam;
- b) wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing, memerlukan cara penyelenggaraan

⁹ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi: Dilengkapi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Perubahan-perubahan*, CV. Pustaka Setia, Bandung:2010, Hal. 85

¹⁰ A.W. Widjaja, *Komunikasi dan Hubungan Masyarakat*, PT. Bumi Aksara, Jakarta:2002, Hal.

yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut;

- c) desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara;
- d) pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis;
- e) desentralisasi adalah salah satu cara untuk mewujudkan tatanan demokratis tersebut;
- f) efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi.

Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan negara yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi), efisiensi dan efektivitas tersebut dapat tercapai. Dari poin-poin di atas merupakan latar belakang dan urgensi perlunya diselenggarakan otonomi daerah agar mendukung terciptanya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang adil dan demokratis sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Dalam negara kesatuan (unitarisme), otonomi daerah ini diberikan oleh pemerintah pusat (central government), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat.¹¹

Kemudian di dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat asas-asas yang menjadi landasan atau patokan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu antara lain:

a) Asas Desentralisasi

Sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (power), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan

¹¹ *Op.Cit*, Utang Rosidin

urusan-urusan pemerintahan daerah. Sedangkan menurut Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wewenang pemerintahan tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintah pusat saja, sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakan wewenang yang diberi oleh pemerintah pusat sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya, walaupun sebenarnya daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan yang dikecualikan dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah menyebutkan yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yutisi, moneter, dan fiskal nasional, dan agama. Tujuan utama desentralisasi menurut Tjahya Supriatna yaitu tujuan politik dan tujuan ekonomi. Tujuan politik adalah untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik di tingkat daerah dan untuk terwujudnya stabilitas politik nasional, kemudian tujuan ekonomi adalah untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.¹²

b) Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah, yang meliputi:

- a. pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatnya ke aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal;
- b. pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal.

¹² *Ibid.*

- c. dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibukota negara. Wilayah provinsi dibagi ke dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian, wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah kecamatan.

Penerapan asas dekonsentrasi semacam ini disebut dengan dekonsentrasi teritorial. Sedangkan menurut Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan makna dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dengan demikian dekonsentrasi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan daerah, dalam hal ini provinsi hanya diberi wewenang karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

c) Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Menurut Sadu Wasistiono hakikat tugas pembantuan adalah sebagai berikut:

- 1) Tugas pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
- 2) Urusan pemerintah yang dapat ditugaspembantuan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- 3) Kewenangan yang dapat ditugaspembantuan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugaspembantuan pada institusi lain. Kewenangan ini terdiri atas: Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat pada satuan pemerintahan atas dasar peraturan perundang-undangan yang membentuknya. Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang didelegasikan dari satuan pemerintah yang lebih besar kepada pemerintah yang lebih kecil. Kewenangan delegatif tidak dapat didelegasikan kepada pemerintah lainnya karena bukan

kewenangan yang melekat pada satuan pemerintahan yang bersangkutan.

- 4) Urusan pemerintah yang dibebastugaskan tetap menjadi kewenangan dari insitusi yang menugaskannya.
- 5) Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya.
- 6) Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.
- 7) Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkan urusan pemerintahan yang dikerjakannya kepada institusi yang menugaskan.¹³

Sedangkan menurut Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi. Berdasarkan sistem otonomi daerah, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengatur urusan rumah tangga pemerintahan di daerah masing-masing.

2. Pemberdayaan Masyarakat

Masalah pembangunan merupakan masalah yang kompleks, pembangunan di era society 5.0 saat ini telah bergerak ke arah perspektif *People Centered Development* dimana masyarakat menjadi focus dan actor utama dalam pembangunan, ada perubahan posisi masyarakat yang semula lebih diposisikan sebagai objek pembangunan menjadi subjek pembangunan, agar bersifat efektif perlu dicarikan berbagai macam alternatif strategi yang diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.

Dari sisi bidang yang harus dibangun pula memiliki aspek kehidupan yang sangat luas. Aspek kehidupan itu mencakup kehidupan

¹³ *Ibid.*

politik, ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan dan keamanan. Perspektif ini dalam implementasinya menggunakan pemberdayaan masyarakat menjadi pendekatan utama dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan yang berada dan melibatkan masyarakat. Pemberdayaan (Empowerment) adalah sebuah konsep yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan masyarakat. Untuk memahami konsep pemberdayaan secara tepat memerlukan upaya pemabahaman latar belakang kontekstual yang melahirkannya. Pemberdayaan masyarakat digunakan karena sumber masalah kemiskinan, keterbelakangan, ketimpangan, ketidakadilan adalah bentuk dari ketidakberdayaan masyarakat.

Sedangkan dari sisi manajemen secara filosofis, pendekatan pemberdayaan masyarakat adalah pembangunan yang menempatkan masyarakat sebagai fokusnya, dimana harus dilakukan perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, mulai dari tingkat komunitas terbawah diberikan peluang dan kewenangan dalam pengelolaan pembangunan, mulai dari proses pengambilan keputusan, perencanaan hingga pelaksanaan pembangunan, termasuk dalam kegiatan di atas adalah identifikasi masalah, identifikasi kebutuhan, perencanaan kegiatan, pelaksanaan kegiatan, monitoring dan evaluasi serta menikmati hasil pembangunan.¹⁴

Pemberdayaan masyarakat adalah upaya mempersiapkan masyarakat seiring dengan Langkah upaya untuk menguatkan kelembagaan masyarakat agar mereka memiliki kemampuan dalam mewujudkan kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan dalam suasana keadilan sosial yang berkelanjutan.

Dalam konteks implementasi, konsep pemberdayaan sering pula dipersamakan artinya dengan pengembangan komunitas tertentu atau dikalangan organisasi masyarakat sipil ataupun NGO sering menggunakan terminology CD dalam memberikan pendampingan atau penguatan masyarakat dalam berbagai kegiatan, baik yang berhubungan dengan proses pengembangan masyarakat yang bertujuan memampukan masyarakat memenuhi kebutuhannya sendiri, serta memutuskan apa yang terbaik bagi dirinya. Dalam konteks pembangunan, konsep pemberdayaan memiliki perspektif lebih luas.

¹⁴ Afriansyah Dkk, Pemberdayaan Masyarakat, PT.Global Eksekutif Teknologi, Padang:2023, Hal.1-2.

Dalam arah psikis, pemberdayaan masyarakat sering dirancukan dengan pendekatan partisipatif. Sebagai contoh, pembangunan yang melibatkan masyarakat sering disebut dengan pendekatan partisipatif.

Dalam pendekatan ini masyarakat tidak hanya dijadikan objek pembangunan, namun juga dijadikan subjek yang ikut menentukan keberhasilan sebuah program pembangunan yang dilaksanakan. Masyarakat diberi kewenangan dan otoritas untuk merencanakan dan menentukan pilihan-pilihan secara aktif dalam proses yang dijalankan termasuk terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian hingga pemanfaatan hasil.

Dalam proses pemberdayaan, bukan hanya membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian karena pada dasarnya setiap apa yang dimiliki harus dihasilkan atas jerih payahnya sendiri, yang hasilnya dapat dipertukarkan dengan pihak lain.

3. Peran Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat berperan untuk mengubah perilaku masyarakat agar mampu berdaya sehingga bisa meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraannya. Peran dari pemberdayaan masyarakat antara lain sebagai berikut:¹⁵

1. Perbaikan kelembagaan (*Better Institution*).

Memperbaiki kegiatan yang dilakukan, diharapkan dapat memperbaiki kelembagaan. Kelembagaan yang baik akan mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam kegiatan.

2. Perbaikan Usaha (*Better Business*).

Perbaikan kelembagaan diharapkan dapat memperbaiki bisnis yang dilakukan sehingga mampu memberikan manfaat kepada anggota Lembaga tersebut dan masyarakat yang ada di sekitarnya.

3. Perbaikan Pendapatan (*Better Income*).

Perbaikan bisnis diharap dapat memperbaiki pendapatan seluruh anggota Lembaga, termasuk masyarakat. Sehingga dibutuhkan perbaikan dalam hal penerimaan keuangan masyarakat.

4. Perbaikan Lingkungan (*Better Environment*).

¹⁵ Mardikanto, Dkk, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung:2017.

Perbaikan pendapatan diharapkan dapat memperbaiki lingkungan fisik dan sosial karena kerusakan lingkungan kerap kali disebabkan oleh kemiskinan atau pendapatan yang terbatas.

5. Perbaikan Kehidupan (*Better Living*).

Pendapatan dan lingkungan yang baik akan memperbaiki standar kehidupan masyarakat. Ini dapat dilihat dari tingkat Kesehatan, Pendidikan, dan daya beli. Kemampuan ekonomi akan membuat kehidupan masyarakat lebih baik.

6. Perbaikan Masyarakat (*Better Community*).

Jika setiap keluarga mempunyai kehidupan yang baik, akan tercipta kehidupan masyarakat yang lebih baik pula, sehingga dibutuhkan perbaikan masyarakat.

4. Prinsip Pemberdayaan Masyarakat

Dalam melakukan kegiatan pemberdayaan, hendaknya memegang teguh prinsip pemberdayaan, baik itu pemberdayaan dilakukan pada ranah individu, organisasi, dan komunitas, ataupun pemberdayaan dilakukan di desa maupun di kota. Realitasnya, memang banyak masyarakat yang membutuhkan pertolongan melalui pemberdayaan, walaupun mereka mempunyai potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia di sekitarnya. Untuk kesuksesan pemberdayaan tersebut, seorang fasilitator dalam pemberdayaan harus memegang prinsip kesetaraan, partisipatif, swadaya, berkelanjutan, transparansi, dan akuntabilitas.

Kesetaraan, yaitu semua masyarakat mempunyai kedudukan yang sama dengan Lembaga dan pemangku kepentingan baik pria maupun wanita dalam melaksanakan kegiatan pembangunan. Setara berarti sejajar atau sederajat. Dinamika yang dibangun adalah mengembangkan dan berbagi pengalaman, pengetahuan, serta keahlian masing-masing yang kemudian digunakan secara Bersama. Masing-masing yang kemudian digunakan secara bersama. Masing-masing pihak saling menghargai dan belajar Bersama.

Partisipatif, merupakan suatu dorongan mental dan emosional dari seseorang atau sekelompok orang yang menggerakkan mereka secara Bersama untuk mencapai tujuan yang diinginkan dan ikut bertanggungjawab di dalamnya. Pembangunan yang efektif

membutuhkan partisipasi masyarakat dan pembuat kebijakan dalam Menyusun rancangan program sampai pelaksanaan kegiatan.

Swadaya, merupakan kekuatan sendiri. Prinsip swadaya yaitu mengutamakan kemampuan masyarakat dan sumberdaya local dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat mempunyai kemampuan, keterampilan, pengetahuan tentang kendala dan masalah yang dihadapi, mengetahui keadaan lingkungannya, serta mampu bekerja secara mandiri dalam mengatasi masalahnya, karena masyarakat mempunyai kemauan, tenaga kerja dan budaya yang sudah lama dipatuhi. Hal ini harus diimplementasikan dan dijadikan modal dasar untuk proses pemberdayaan. Bantuan dari pihak lain yang bersifat materiil hanya dijadikan penunjang bukan sebagai prioritas.

Berkelanjutan, kegiatan pemberdayaan didesain untuk terus berjalan, meskipun awalnya kedudukan atau peran pendamping lebih berpengaruh dibanding masyarakat, akan tetapi secara perlahan, peran pendamping akan semakin berkurang, bahkan akhirnya dihapus, karena masyarakat sudah bisa mengelola kegiatannya sendiri.

Akuntabilitas, merupakan prinsip pemberdayaan yang bertanggung jawab atas kepercayaan yang diberikan. Responsibilitas dapat diartikan sebagai kewajiban untuk bertanggung jawab, sedangkan akuntabilitas diartikan sebagai pertanggungjawaban yang harus dicapai.

B. Praktik Empiris

Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Malang saat ini telah berjalan, namun berjalannya program-program Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kabupaten di Kabupaten Malang hingga saat ini belum mendapatkan perhatian yang serius, mengingat belum adanya dasar hukum bagi pemerintah daerah yang mengatur secara spesifik tentang Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Malang.

Program-program sosialisasi dan pelestarian baik di sektor budaya maupun pariwisata telah dijalankan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malang, namun hal tersebut tidak dapat dilakukan secara terus menerus dan berkelanjutan karena Dinas terkait tidak dapat Menyusun program secara massive Ketika tidak memiliki dasar hukum yang jelas.

Pengawasan dan evaluasi yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk menjaga akuntabilitasnya akan terbentur oleh ketidak-ada-an peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Hal

tersebut perlu diatur oleh Peraturan Daerah sehingga Dinas terkait memiliki bargaining Position untuk melakukan pengawasan, evaluasi, serta membina masyarakat sesuai dengan kehendak Pemerintah Daerah Kabupaten Malang untuk dapat menjalankan Pemberdayaan Masyarakat.

Dengan adanya Peraturan Daerah yang jelas, Pemerintah Daerah selaku pengambil kebijakan dapat bekerjasama dengan pihak lain dalam sektor bisnis sehingga pengembangan tersebut dapat terlaksana dengan terorganisir dan dapat dipertanggungjawabkan. CSR yang saat ini terfokus kepada pengembangan fisik, dapat dialokasikan kepada sektor suprastruktur sehingga Kabupaten Malang tidak hanya maju secara Struktur Fisik saja, namun kemampuan masyarakat untuk mengembangkan potensi dan usahanya sehingga tercipta masyarakat yang mandiri dan dapat mengembangkan Sumber Daya Manusia di Kabupaten Malang.

Maka dari itu, diperlukan sebuah Peraturan Daerah yang terfokus untuk membahas dan mengatur tentang Pemberdayaan Masyarakat sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dapat menjalankan fungsinya dengan maksimal.

C. Kajian Terhadap Azas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

1. Keadilan

Yang dimaksud dengan asas "Keadilan" adalah sedapat mungkin pengaturan Pemberdayaan Masyarakat ini dapat memberikan manfaat kepada seluruh masyarakat di Kabupaten Malang. Bagi Pemerintah, memenuhi kewajiban pelayanan kepada masyarakat dalam rangka menciptakan keberdayaan, kemandirian, dan kesejahteraan masyarakat, sehingga pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

2. Transparansi

Yang dimaksud dengan asas "transparansi" adalah pemberdayaan masyarakat dilaksanakan dengan semangat keterbukaan informasi sehingga seluruh masyarakat Kabupaten Malang dan Pelaksana memiliki akses yang sama terhadap informasi tentang rencana dan pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat.

3. Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan asas "Akuntabilitas" adalah pelaksanaan Pemberdayaan masyarakat berbasis masyarakat, pelaksana dapat dimintai pertanggungjawaban oleh public atas proses dan hasil serta dampak yang diakibatkannya.

4. Partisipatif

Yang dimaksud dengan asas "Partisipatif" adalah Pemberdayaan Masyarakat yang berbasis masyarakat dilakukan Bersama-sama dengan masyarakat dengan melibatkan Pemerintahan Daerah dan para pemangku kepentingan lainnya.

5. Gotong-royong

Yang dimaksud dengan asas "Gotong-royong" adalah pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat dilakukan secara Bersama-sama oleh masyarakat dan untuk kesejahteraan masyarakat.

6. Swadaya

Yang dimaksud dengan asas "Swadaya" adalah Pemberdayaan Masyarakat lebih ditekankan pada pendayagunaan potensi dan sumber daya local yang merupakan milik Bersama masyarakat serta pemberdayaan dilakukan secara mandiri oleh masyarakat.

7. Swakelola

Yang dimaksud dengan asas "Swakelola" adalah setiap Pembangunan Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Malang dilakukan sendiri oleh Masyarakat Kabupaten Malang mulai dari usulan, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

D. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah

1. Implikasi terhadap aspek keuangan daerah

Dengan adanya Peraturan Daerah ini, implikasi terhadap aspek keuangan daerah adalah masuknya anggaran khusus yang dialokasikan kepada Pemberdayaan Masyarakat sehingga terdapat kepastian anggaran bagi Perangkat Daerah yang menangani masalah pemberdayaan Masyarakat. Anggaran daerah harus dialokasikan kepada kegiatan Pemberdayaan Masyarakat yang ada di Kabupaten Malang melalui RPJ maupun mekanisme-mekanisme administrasi lainnya. Sehingga dalam menjalankan fungsinya, Perangkat Daerah tidak lagi berkutat dengan masalah anggaran yang terbatas.

2. Implikasi terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang

Pemberdayaan Masyarakat tidak akan dirasakan secara langsung bagi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Malang. Namun, apabila kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan oleh masyarakat, pelaksana, dan Pemerintah Daerah yang ada, akan berdampak kepada perkembangan perekonomian masyarakat tersebut. Dengan

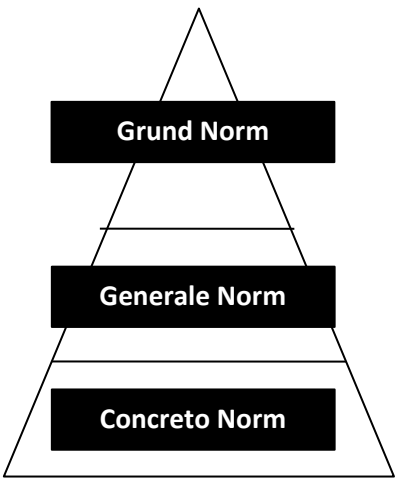
NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

berkembangnya perekonomian masyarakat, akan berimplikasi kepada pendapatan asli daerah, sehingga kedua hal tersebut saling berkorelasi dan tidak dapat dipisahkan.

BAB III

ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Terkait dengan hierarki norma hukum dalam *Stufenbou theorie* atau teori jenjang oleh Hans Kelsen bahwa norma hukum berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki tata susunan yang mana suatu norma bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan seterusnya sampai pada norma yang tertinggi dan tidak dapat diteruskan lebih lanjut atau yang disebut dengan *grund norm* atau norma dasar.



Gambar.2. Struktur Piramida *Stufenboutheori*¹⁶

Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam sistem norma yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar sebagai gantungan atau fondasi dari norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma hukum yang lainnya memiliki pegangan atau dasar.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen diilhami oleh seorang muridnya bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua *wajah (das Doppelte Rechtsanlit)*. Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah juga menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Teori jenjang Hans Kelsen tersebut, selanjutnya dikembangkan pula oleh muridnya, Hans Nawiasky dalam bukunya berjudul *Allgemeine Rechtslehre*. Dikemukakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selau berlapis-lapis

¹⁶ Riawan Tjandra.2010. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*.Penerbit Universitas Atma Jaya:Yogyakarta.Hal: 8

dan berjenjang-jenjang dimana norma yang berada di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Tetapi Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis dan berjenjang, norma hukum itu juga berkelompok. Hans Nawiasky membagi jenjang dan jenis norma tersebut berada dalam tata susunan dari atas ke bawah sebagai berikut:¹⁷

1. Norma fundamental negara (*Staatfundamentalnorm*)
2. Aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatgrundgesetz*)
3. Undang-undang (formal)/*formell Gesetz*
4. Peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom/*Verordnung dan Autonome Satzung*

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S.Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:¹⁸

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang;
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Sesuai dengan teori jenjang Hans Kelsen, maka tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memiliki kedudukan yang hierarki artinya perundang-undangan yang disebut dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada perundang-undangan yang disebut kemudian atau dengan kata lain perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi menjadi sumber hukum dari perundang-undangan yang berada di bawahnya. Perundang-undangan yang ada di bawah sebagai peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang ada di atasnya.

Dalam hal tata susunan/hierarkhi sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah maka akan menjadi rusaklah sistem

¹⁷ Jazim Hamidi.2006.*Revolusi Hukum Indonesia*. Konstitusi Press: Jakarta.Hal: 60

¹⁸ A. Hamid S Attamimi.1990. *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)*. Universitas Indonesia:Jakarta. Hal: 37

norma yang berada di bawahnya.¹⁹ Terdapat dasar penyusunan peraturan perundang-undangan mengacu pada peraturan yang beradadi atasnya. Akhirnya mengacu pada norma yang tertinggi atau yang disebut norma dasar.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut melalui ayat (2) diungkapkan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hierarki.

Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolak ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud. Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecah suatu persoalan. Sedangkan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pemahaman secara literal mengenai konsep evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan tersebut maka permasalahan yang muncul adalah mengapa atau untuk apa harus dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait? Bagaimana caranya, dan peraturan terkait apa saja yang perlu dievaluasi dan dianalisa?

Tujuan dilakukannya evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi suatu Rancangan Peraturan Daerah hakikatnya adalah guna memperoleh suatu gambaran kondisi hukum yang ada. Kegiatan ini berguna untuk menilai apakah materi muatan dari suatu Rancangan Peraturan Daerah sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang

¹⁹ Maria Farida Indrati.2007.*Ilmu perundang-undangan 1 (jenis, fungsi, materi muatan)*.Kanisius:Yogyakarta.Hal : 28-29.

dalam masyarakat terutama untuk menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat.

Selain itu kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan (baik secara vertikal maupun horizontal) materi muatan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Hal ini dilakukan dengan mengkaji sinkronisasi dan harmonisasi materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah dengan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sinkronisasi dan harmonisasi dengan beberapa Undang- Undang (termasuk mengkaji peraturan pelaksanaannya).

Selain guna menghindari tumpang tindih pengaturan, tentu saja kebutuhan akan konsistensi hukum dan aturan menjadi alasan mendasar dilakukannya evaluasi dan analisis tersebut. Hal ini dilakukan agar pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah lebih integratif dan komprehensif dan menghindari konflik hukum yang mungkin timbul. Hal ini juga guna menghindari terjadinya perlawanan atau penolakan oleh masyarakat terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang kelak akan diberlakukan melalui suatu gugatan Uji materil (*Judicial Review*) atau perlawanan lainnya.

Dalam praktiknya kajian berupa evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait ini merupakan bahan dalam menyusun landasan filosofis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah yang dimuat pada Bab berikutnya dalam Naskah Akademik. Lazimnya dalam berbagai Naskah Akademik suatu Rancangan Peraturan Daerah yang telah disusun baik oleh Pemerintah maupun DPRD, setidaknya ada beberapa model kajian evaluasi dan analisis yang dilakukan pada Bab III Naskah Akademik, yakni sebagai berikut: a. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait b. Analisis Peraturan Perundang-undangan terkait, materi Bab III Naskah Akademik ini pada dasarnya memuat dua hal utama yakni: Pertama, proses evaluasi atau penilain terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan suatu undang-undang dan peraturan terkait lainnya.

Penilaian dilakukan tidak hanya menghubungkan pasal-pasal atau materi terkait namun juga melihat latar belakang atau landasan pemikiran dari peraturan-peraturan tersebut. Hasil penilaian tersebut setidaknya kemudian akan menghasilkan gambaran positif bahwa peraturan dimaksud misalnya diterima oleh masyarakat, implementatif, dan efektif sehingga dapat dipertahankan atau sebaliknya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan, penyempurnaan atau bahkan penggantian. Kedua, Analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-

undangan, pengelompokan norma hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, muatan yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan, efektivitas peraturan perundang-undangan, serta hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan.

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan dilakukan melalui *Pertama* adalah Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang akan dianalisis yakni dengan menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait. *Kedua*, mengkaji, meneliti, menganalisa latar belakang dari peraturan perundang-undangan terkait. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaji bagian yang menggambarkan latar belakang suatu Peraturan Daerah yang biasanya termuat dalam konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum suatu Peraturan Daerah. *Ketiga*, Mengkaji, meneliti, menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan pasalnya dari peraturan perundang-undangan terkait. Metode yang dilakukan dapat dengan meneliti pasal demi pasal secara keseluruhan atau fokus terhadap pasal-pasal tertentu terkait permasalahan. *Keempat*, dalam menganalisa dapat disesuaikan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya misalnya apakah dasar pembentukannya sudah sesuai, apakah fungsi maupun materi muatannya sudah sesuai, apakah daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya dan lain sebagainya.

Sebagaimana telah digambarkan sebelumnya kajian hasil evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait ini dapat menjadi bahan penyusunan landasan filosofis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan pada bab Naskah Akademik berikutnya, menjadi dasar kajian Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah dan sebagai database peraturan perundang-undangan terkait yang akan sangat berguna dalam proses pembahasan pasal demi pasal baik di internal alat kelengkapan dewan yang mengusulkan maupun dalam tahapan pembahasan tingkat I dengan Pemerintah.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

A. Inventarisir Peraturan Perundang-undangan Terkait

1. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41), sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kora Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
4. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6057).

B. Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

1. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
Pasal 18
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.
2. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Pasal 4

Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan Kesejahteraan sosial.

Pasal 5

(1) Penyelenggaraan Kesejahteraan sosial ditujukan kepada:

- a. Perseorangan;
- b. Keluarga;
- c. Kelompok; dan/atau
- d. Masyarakat.

(2) Penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial:

- a. Kemiskinan;
- b. Ketelantaran;
- c. Kecacatan;
- d. Keterpencilan;
- e. Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
- f. Korban bencana; dan/atau
- g. Korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi.

Pasal 6

Penyelenggaraan Kesejahteraan sosial meliputi:

- a. Rehabilitasi sosial;
- b. Jaminan sosial;
- c. Pemberdayaan sosial; dan
- d. Perlindungan sosial.

Pasal 12

(1) Pemberdayaan Sosial dimaksudkan untuk:

- a. Memberdayakan seseorang, kelompok, keluarga, dan masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial agar mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri.
- b. Meningkatkan peran serta Lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

(2) Pemberdayaan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:

- a. Peningkatan kemauan dan kemampuan;
- b. Penggalan potensi dan sumber daya;
- c. Penggalan nilai dasar;

- d. Pemberian akses; dan/atau
 - e. Pemberian bantuan usaha.
- (3) Pemberdayaan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan dalam bentuk:
- a. Diagnosis dan pemberian motivasi;
 - b. Pelatihan Keterampilan;
 - c. Pendampingan;
 - d. Pemberian Stimulan Modal, Peralatan Usaha, Dan Tempat Usaha;
 - e. Peningkatan Akses Pemasaran Hasil Usaha;
 - f. Supervisi Dan Advokasi Sosial;
 - g. Penguatan Keserasian Sosial;
 - h. Penataan Lingkungan; Dan/Atau
 - i. Bimbingan Lanjut.
- (4) Pemberdayaan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan dalam bentuk:
- a. Diagnosis dan pemberian motivasi;
 - b. Penguatan kelembagaan masyarakat;
 - c. Kemitraan dan penggalangan dana; dan/atau
 - d. Pemberian stimulan.
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Pasal 65
- (1) Kepala Daerah mempunyai tugas:
- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. Memlihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan

- Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dana.
 - f. dihapus.
 - g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
- a. Mengajukan rancangan Perda;
 - b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan Bersama DPRD;
 - c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
 - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
- (4) dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.
- (5) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (6) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 154

(1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota Bersama bupati/walikota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. dihapus. memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pasal 10

(1) Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah:

- a. Provinsi dilaksanakan oleh:

1. Menteri, untuk pengawasan umum; dan
 2. Menteri teknis/kepala Lembaga pemerintah nonkementrian, untuk pengawasan teknis.
- b. Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pengawasan umum dan teknis.
- (2) Pengawasan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 1 dan huruf b meliputi:
- a. Pembagian urusan pemerintahan;
 - b. kelembagaan daerah;
 - c. kepegawaian pada Perangkat Daerah;
 - d. keuangan daerah;
 - e. pembangunan daerah;
 - f. pelayanan publik di daerah;
 - g. kerja sama daerah;
 - h. kebijakan daerah;
 - i. kepala daerah dan DPRD; dan
 - j. bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 2 dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi dan pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota.
- (4) Pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi:
- a. Capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar;
 - b. Ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria, yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren;
 - c. Dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; dan
 - d. Akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintah konkuren di daerah.

- (5) Selain melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, Menteri dan Menteri teknis/kepala Lembaga pemerintahan nonkementrian sesuai dengan kewenangan masing-masing melakukan pengawasan atas pelaksanaan pengawasan yang menjadi tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- (6) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (7) Dalam hal melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil pemerintah pusat:
 - a. Belum mampu melakukan pengawasan umum dan teknis, Menteri dan Menteri teknis/kepala Lembaga pemerintah nonkementrian berdasarkan permintaan bantuan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan masing-masing; atau
 - b. Tidak melakukan pengawasan umum dan teknis, Menteri dan Menteri teknis/kepala Lembaga pemerintah nonkementrian berdasarkan telaahan hasil pembinaan dan pengawasan melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan masing-masing.
- (8) Menteri teknis dan kepala Lembaga pemerintah nonkementrian dalam melakukan pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 2, ayat (5), dan ayat (7) sesuai dengan kewenangan masing-masing berkoordinasi dengan Menteri.
- (9) Dalam melaksanakan kewenangan pengawasan umum terdapat keterikatan dengan kewenangan pengawasan teknis, Menteri mengadakan koordinasi dengan Menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkementrian.
- (10) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dan ayat (9) dilakukan dalam aspek perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi.
- (11) Pengawasan umum dan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (7) dilakukan dalam bentuk reviu, monitoring, evaluasi, pemeriksaan, dan bentuk pengawasan lainnya.

- (12) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (11) dilaksanakan oleh APIP sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

Pasal 17

- (1) Pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap perangkat daerah dilaksanakan oleh gubernur untuk daerah provinsi dan bupati/walikota untuk daerah kabupaten/kota.
- (2) Pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh inspektorat daerah.
- (3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan dalam bentuk audit, reviu, monitoring, evaluasi, pemantauan, dan bimbingan teknis serta bentuk pembinaan dan pengawasan lainnya.
- (4) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilaksanakan sejak tahap perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi, dan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah daerah.
- (5) Pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh inspektorat daerah provinsi dapat dibantu oleh inspektorat jenderal kementerian dan/atau kementerian/Lembaga terkait.

Pasal 18

- (1) Pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap perangkat daerah meliputi:
 - a. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. pelaksanaan tugas pembantuan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah;
 - c. ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam tahap perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi, dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; dan
 - d. akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.

(2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) dan meliputi:

- a. Pemeriksaan dan penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan serta pelaksanaan program dan kegiatan;
- b. pemeriksaan secara berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
- c. reviu terhadap dokumen atau laporan secara berkala atau sewaktu-waktu dari Perangkat Daerah;
- d. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi, dan nepotisme; dan
- e. monitoring dan evaluasi terhadap program dan kegiatan Perangkat Daerah.

Pasal 20

(1) Pengawasan oleh DPRD bersifat kebijakan.

(2) Pengawasan oleh DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah;
- b. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintah daerah; dan
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

(3) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, DPRD mempunyai hak:

- a. Mendapatkan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
- b. Melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
- c. Meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan kepada Badan Pemeriksa Keuangan; dan
- d. Meminta kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan lanjutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Pembahasan dan klarifikasi terhadap laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya dilakukan terhadap laporan keuangan Pemerintah Daerah yang tidak memperoleh opini wajar tanpa pengecualian.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan oleh DPRD dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tata tertib DPRD.

Pasal 21

- (1) Pengawasan oleh masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- (2) Pengawasan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perorangan, perwakilan kelompok pengguna pelayanan, perwakilan kelompok pemerhati, atau perwakilan badan hukum yang mempunyai kepedulian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasal 22

- (1) Masyarakat dapat menyampaikan laporan atau pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD, dan/atau aparatur sipil negara di instansi daerah dan perangkat desa kepada APIP dan/atau aparat penegak hukum.
- (2) Laporan atau pengaduan dugaan penyimpangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis yang memuat paling sedikit:
- a. Nama dan alamat pihak yang melaporkan;
 - b. Nama, jabatan, dan alamat lengkap pihak yang dilaporkan;
 - c. Perbuatan yang diduga melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - d. Keterangan yang memuat fakta, data atau petunjuk terjadinya pelanggaran.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima secara filosofis (filsafat) yaitu berkaitan cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Menurut Prof. Miriam Budiardjo pengertian filsafat ialah: Usaha untuk secara rasional dan sistematis memberi pemecahan atau jawaban atas persoalan-persoalan yang menyangkut universe (alam semesta) dan kehidupan manusia. Filsafat menjawab pertanyaan seperti: Apakah asas-asas dari kehidupan. Filsafat sering merupakan pedoman dari manusia dalam menetapkan sikap hidup dan tingkah lakunya.

Pancasila dalam preambule nya menyatakan bahwa Pemerintah Negara Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Pancasila mengisyaratkan bahwa perlindungan bencana alam dan non alam termasuk dalam kewajiban pemerintahan dalam melindungi seluruh masyarakat Indonesia.

Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi, didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan serta berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut ukuran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia, kalau diterapkan tidak akan dipatuhi secara sempurna. Nilai yang ada nilai di Negara Indonesia tercermin dalam pandangan hidup, citacita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan bangsa (way of life) yaitu Pancasila.

Oleh karena itu Pancasila merupakan landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa. Dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Sehingga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah pun harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila yaitu: nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan dan nilai kerakyatan serta nilai kaedilan sosial. Di samping itu Peraturan Daerah juga harus mencerminkan nilai moral yang hidup di masyarakat (daerah) yang bersangkutan.

Hakikat otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Mengatur berarti daerah diberi hak untuk

membuat regulasi sesuai dengan wewenangnya. Mengurus berarti daerah melaksanakan urusan-urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan publik dan meningkatkan daya saing daerah sesuai potensi yang ada.

Tujuan otonomi adalah untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk dapat berkembang sesuai potensi yang dimiliki menuju kearah kehidupan masyarakat yang lebih baik. Tujuan pemberian otonomi daerah setidaknya dapat meliputi 4 (empat) aspek, yaitu:

- a. segi politik adalah untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional melalui proses demokrasi di lapisan bawah;
- b. segi manajemen pemerintahan adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan kebutuhan mereka;
- c. segi kemasyarakatan adalah untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat menuju masyarakat yang mandiri dan memiliki daya saing; dan
- d. segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan program pembangunan menuju tercapainya kesejahteraan rakyat (S.H. Sarundajang, 2005: 82).

Secara filosofis penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuannya yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, partisipasi masyarakat dan daya saing daerah.

Demi menunaikan instruksi Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia memerlukan kerja keras semua pihak, tidak dapat dipungkiri bahwa Pemberdayaan Masyarakat adalah modal substantif yang harus dijalankan, sehingga terdapat regenerasi kepemimpinan kedepan yang memiliki kualitas lebih baik dari para pendahulunya.

Pemberdayaan dan pembangunan masyarakat merupakan suatu konsep yang saling berkaitan satu sama lain. Pembangunan masyarakat dilaksanakan apabila kondisi masyarakat yang tidak layak untuk kehidupan. Kondisi tersebut dapat berupa kemiskinan, rendahnya Pendidikan, rendahnya pendapatan, pengangguran, diskriminasi, ketimpangan sosial, dan lain sebagainya.

Pada lain pihak, konsep pemberdayaan masyarakat yang dalam Bahasa Inggrisnya disebut *empowerment* lahir ketika pembangunan yang ada tidak mimahk kepada masyarakat. Sejatinya, pemberdayaan masyarakat merupakan upaya pemandirian suatu masyarakat yang lemah melalui potensi yang mereka miliki. Dalam pelaksanaannya, pemberdayaan itu dilaksanakan oleh dua kelompok yang saling, yaitu kelompok yang diberdayakan dan kelompok yang memberdayakan.

Pemberdayaan dapat dikatakan sebagai suatu konsep yang menjelaskan cara dan upaya untuk memperkuat posisi seseorang dengan cara menumbuhkan kesadaran dan kemampuannya dalam mengidentifikasi persoalan serta mencari solusinya. Dengan kata lain, dalam melakukan pemberdayaan sejatinya harus melibatkan masyarakat yang diberdayakan.

Pelibatan masyarakat yang diberdayakan merupakan syarat pemberdayaan karena ini berkaitan dengan ketepatan solusi dan keandalan dari cara-cara pemberdayaan. Kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan merupakan sebuah kegiatan yang menekankan pada proses dan tujuan. Sebagai suatu proses, pemberdayaan merupakan serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan.

Kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan tidak hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga perantara-perantaranya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti: kerja eras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan. Demikian pula dengan pembaharuan institusi sosial dan proses integritas ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Wilayah Kabupaten Malang dengan luas 3.530 Km persegi yang sebelah utaranya dibatasi oleh Kabupaten Jombang, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Mojokerto, dan Kota Batu, sebelah selatan dibatasi oleh Samudra Hindia, sebelah barat di batasi dengan Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Kediri, serta sebelah timur dibatasi dengan kabupaten Lumajang dan Kabupaten Probolinggo ini merupakan wilayah terbesar kedua setelah Kabupaten Banyuwangi, memiliki potensi yang sangat banyak untuk dibangun dan dimanfaatkan kreatifitas serta potensinya sesuai dengan minat dan bakat dari masyarakat.

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Pemberdayaan masyarakat bertujuan menanggulangi masyarakat miskin secara terpadu mulai dari pemerintahan di pusat sampai dengan pemerintahan di wilayah-wilayah dengan melawati tahapan-tahapan yang saling berkelanjutan merupakan sebuah bentuk dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri.

Pemerintah telah banyak mengeluarkan program pemberdayaan masyarakat jhususnya program-program yang berkaitan dengan masyarakat miskin. Program pemberdayaan yang pernah dijalankan antara lain:

1. Program Keluarga Harapan;
2. Bantuan Operasional Sekolah;
3. Program Bantuan Siswa Miskin;
4. Program Jaminan Kesehatan Masyarakat;
5. Program Beras untuk Keluarga Miskin;
6. PNPM Mandiri Pedesaan;
7. PNPM Perdesaan R2PN;
8. PNPM Mandiri Agribisnis/SADI;
9. PNPM Generasi Sehat dan Cerdas;
10. PNPM Lingkungan Mandiri Pedesaan;
11. Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif;
12. PNPM Mandiri Respek;
13. PNPM Mandiri Perkotaan;
14. PNPM Mandiri Infrastruktur Pedesaan;
15. Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah;
16. Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat;
17. PNPM-Mandiri Daerah Tertinggal dan Khusus/Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus;
18. PNPM Mandiri kelautan dan Perikanan;
19. PNPM Mandiri Pariwisata;
20. PNPM Mandiri Perumahan dan Permukiman;
21. Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja/Padat Karya Produktif;
22. Kredit Usaha Rakyat;
23. Kredit Usaha Bersama.

Serta masih banyak lagi program pemberdayaan lainnya. Terdapat hasil-hasil dari Program tersebut yaitu dapat terjadi efesiensi dan efektivitas kegiatan, menyediakan lapangan pekerjaan dan pendapatan bagi masyarakat miskin, serta berhasil menumbuhkan partisipasi dan kebersamaan masyarakat. Namun

program ini memiliki masalah antara pusat dan yang menyangkut sharing dana sehingga pada realitanya tidak dapat dikatakan sebagai Langkah yang baik sehingga perlu evaluasi dan diberikan proyeksi untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada.

C. LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang memberikan perintah untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan. Pertama, terkait kewenangan membuat aturan. Kedua, berkaitan dengan materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat.

Landasan yuridis dari segi kewenangan dapat dilihat dari segi apakah ada kewenangan seorang pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat perlu, mengingat sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Misalnya kewenangan untuk menyusun Undang-undang ada pada Pemerintah dalam hal ini Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sedangkan berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal. Selain itu juga harus memenuhi asas-asas lain seperti asas *lex specialist derogat legi generale*, *lex posteriore derogat lex priori*, undang-undang yang dibuat penguasa lebih tinggi, kedudukannya lebih tinggi, dan lain sebagainya.

Fuller mengajukan satu pendapat untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum. Ukuran tersebut diletakkannya pada delapan asas yang dinamakan *principles of legality*, yaitu:

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.

5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
7. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.
8. Prinsip kelima yang berbunyi “Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain” paralel atau ekuivalen dengan sinkronisasi aturan. Sinkronisasi aturan adalah mengkaji sampai sejauhmana suatu peraturan hukum positif tertulis tersebut telah sinkron atau serasi dengan peraturan lainnya.

Landasan yuridis berdasarkan lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Pada dasarnya materi muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang – undangan. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi; hak-hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga Negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan Negara, wilayah negara dan pembagian Daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, keuangan negara. maka dari landasan tersebut muncul sebuah gagasan untuk dapat membuat kegiatan berupa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat.

Pola perumusan Rancangan Peraturan Daerah ini adalah hasil dari Instruksi Undang-undang di atasnya, adapula Undang-undang dan Perundang-undangan lainnya yaitu:

1. Pasal 18 Ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41), sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kora Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
4. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6057).

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Materi muatan peraturan perundang-undangan tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu pula sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, maka semakin rinci dan konkrit pula materi muatannya. Kesemuanya itu mencerminkan adanya tingkatan-tingkatan atau hierarki tentang materi muatan peraturan perundang-undangan dimana peraturan daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada paling bawah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang mana dibawah peraturan presiden yaitu berada dibawah peraturan daerah provinsi.

Hierarki tersebut merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kajian ini berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat. Materi muatan rancangan peraturan daerah tersebut di dasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan lam bab sebelumnya. Selanjutnya ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

A. Ketentuan Umum

1. Daerah adalah Daerah Kabupaten Malang;
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom;
3. Bupati adalah Bupati Malang;
4. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Malang;
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
6. Desa adalah desa-desa yang berada dalam wilayah Kabupaten Malang yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul,

dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

7. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
8. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
9. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa adalah upaya mendorong percepatan pembangunan di Daerah, melalui pemberdayaan masyarakat dan pemberdayaan desa.
10. Pemberdayaan Masyarakat adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat Daerah.
11. Pemberdayaan Desa adalah upaya mendorong percepatan pembangunan desa melalui pemberdayaan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.
12. Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, ketrampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai.
13. Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.
14. Lembaga Kemasyarakatan Desa atau disebut dengan nama lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat.
15. Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah unsur masyarakat yang dipilih oleh Desa untuk menumbuhkan dan mengembangkan serta menggerakkan prakarsa, partisipasi, dan swadaya gotongroyong.
16. Badan Usaha Milik Desa, selanjutnya disebut BUMDesa adalah

badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

17. Pendampingan Desa adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan, dan fasilitasi Desa.
18. Pelaku Usaha adalah orang perseorangan, sekelompok orang atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.
19. Lembaga Kemasyarakatan atau sebutan lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra Pemerintah Desa/ Kelurahan dalam memberdayakan masyarakat.
20. Pembangunan Masyarakat menuju Desa Mandiri adalah program pemberdayaan yang menekankan kemandirian desa melalui pemberdayaan masyarakat yang terangkai dengan proram pemberdayaan pemerintah daerah, dunia usaha dan produk unggulan desa, agar kemiskinan dapat berkurang.
21. Indeks Desa Membangun adalah Indeks Komposit yang dibentuk dari Indeks Ketahanan Sosial, Indeks Ketahanan Ekonomi dan Indeks Ketahanan Ekologi Desa
22. Desa Mandiri, atau bisa disebut sebagai Desa Sembada adalah Desa Maju yang memiliki kemampuan melaksanakan pembangunan Desa untuk peningkatan kualitas hidup dan kehidupan sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa dengan ketahanan sosial, ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi secara berkelanjutan.

B. Materi Muatan yang Diatur

1. Asas dan Tujuan

Norma ini mengatur mengenai asas dasar dan tujuan dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat.

2. Ruang Lingkup

Norma ini mengatur mengenai lingkup, materi muatan, dan Batasan-batasan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat.

3. Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

Norma ini mengatur mengenai kebijakan strategis, kebijakan operasional, dan kebijakan Praktis yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Masyarakat.

4. Wewenang dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah

Norma ini mengatur mengenai kewenangan Pemerintah Daerah untuk proses pemberdayaan masyarakat dan tanggung jawab pemerintah daerah atas terlaksananya proses pemberdayaan masyarakat.

5. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

Norma ini mengatur mengenai pendekatan-pendekatan yang dapat dilakukan selama proses pemberdayaan masyarakat.

6. Perencanaan

Norma ini mengatur mengenai proses perencanaan Pemberdayaan Masyarakat.

7. Pelaksanaan

Norma ini mengatur mengenai pelaksanaan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah beserta masyarakat.

8. Peran Serta Masyarakat

Norma ini mengatur mengenai peran serta masyarakat dalam proses pemberdayaan masyarakat.

9. Pembiayaan

Norma ini mengatur mengenai pembebanan pembiayaan masyarakat oleh Pemerintah Daerah.

10. Pembinaan dan Pengawasan

Norma ini mengatur mengenai pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam proses pelaksanaan Pemberdayaan masyarakat dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam hal pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat.

11. Pelaporan

Norma ini mengatur mengenai mekanisme pelaporan yang dilakukan oleh OPD kepada Bupati.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Bahwa Kabupaten Malang membutuhkan pengaturan mengenai Pemberdayaan Masyarakat untuk dapat melakukan upaya peningkatan produktifitas masyarakat dan memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi Pembangunan dan Pemberdayaan demi terciptanya iklim produktif di wilayah Kabupaten Malang.

Saat ini kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malang masih bersifat ceremonial dan belum tertata secara sistematis dan masif, sehingga dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pemberdayaan Masyarakat diharapkan dapat meningkatkan intensitas dan keseriusan bagi seluruh pihak yang berkepentingan dalam hal Pemberdayaan Masyarakat.

B. Saran

Setelah disusunnya Naskah Akademik sesuai dengan pedoman yang telah diamanatkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, sebagai Naskah Penelitian agar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Pembangunan dan Pemberdayaan Kepemudaan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh Masyarakat Kabupaten Malang.

Norma Hukum akan tampak mati ketika tidak diikuti oleh Kepatuhan Pemerintah Daerah dan Masyarakat di daerah Kabupaten Malang, maka dari itu hal pertama yang harus dilakukan setelah Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah ini diundangkan adalah menyusun berbagai Peraturan Bupati sebagai Peraturan Pelaksananya.

Daftar Pustaka

- A. Hamid S Attamimi.1990. *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)*. Universitas Indonesia:Jakarta
- A.W. Widjaja, *Komunikasi dan Hubungan Masyarakat*, PT. Bumi Aksara, Jakarta:2002
- Direktorat Keluarga, Perempuan, Anak, Pemuda dan Olahraga, *Indeks Pembangunan Pemuda Indonesia*, Jakarta:2021
- Jazim Hamidi.2006.*Revolusi Hukum Indonesia*. Konstitusi Press: Jakarta
- Kartasasmita, Ginandjar, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Jakarta:1986, Pustaka CIDESINDO.
- Maria Farida Indrati.2007.*Ilmu perundang-undangan 1 (jenis, fungsi, materi muatan)*.Kanisius:Yogyakarta
- Oki Rahadiano Sutopo, *Agenda Pengembangan Kajian Kepemudaan di Indonesia*, JSPH, Volume 1 Nomor 2, Yogyakarta:2016
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta:2009
- Pipit Widiatmaka Dkk, *Peran Organisasi Kepemudaan Dalam Membangun Karakter Pemuda dan Implikasinya Terhadap Ketahanan Pribadi Pemuda*, Jurnal Ketahanan Nasional, Volume 22 No.2
- Riawan Tjandra.2010. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*.Penerbit Universitas Atma Jaya:Yogyakarta.Hal: 8
- Rony Haninjito Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta:1982
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta:2006), Hal. 41.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press , Jakarta:1986
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia UI Press, Jakarta:2007, Hal. 52.
- Taufik Abdullah, *Pemuda dan Perubahan Sosial*, LP3S, Jakarta:1974
- The Liang Gie, *Ilmu Politik Suatu Pembahasan Tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkup Metodologi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta:1982
- Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi: Dilengkapi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Perubahan-perubahan*, CV. Pustaka Setia, Bandung:2010