

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Didalam pencapaian tujuan pembangunan nasional, pemerintah merupakan alat kelengkapan negara yang mempunyai peranan penting untuk mencapai cita-cita dan tujuan negara. Di dalam pencapaiannya, pemerintah harus menjalankan fungsinya dengan baik dan sinergitas antara pemerintah dengan masyarakat menjadi faktor penentu keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan suatu bangsa. Seperti halnya tujuan pembangunan yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melasanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Kebijakan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah sesuai kebutuhan dan potensi daerahnya. Selain itu fokus pemerintah daerah kepada masyarakat di daerah lebih diberdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat proses pembangunan daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Pada dasarnya pemerintah adalah pelayan bagi masyarakatnya sendiri. Pelayan yang di maksud bukanlah seorang pramusaji yang akan melayani kita ketika

hendak berkunjung ke sebuah rumah makan, akan tetapi pemerintah akan menjadi pelayan bagi masyarakatnya dalam hal pemenuhan kebutuhannya khususnya pada kebutuhan administrasi. Konsep tersebut juga berlaku bagi Pemerintah Kelurahan Girsang Kecamatan Girsang Sipangan Bolon Kabupaten Simalungun agar senantiasa menjadi pelayan yang baik dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Peranan pemerintahan Kelurahan Girsang Kecamatan Girsang Sipangan Bolon Kabupaten Simalungun sangat penting dalam merealisasikan program pemberdayaan masyarakat di kelurahannya. Peranan yang dimaksud adalah Pemerintah kelurahan Girsang melaksanakan salah satu tupoksinya yaitu pemberdayaan masyarakat. Sebagaimana diungkapkan oleh David bahwa dalam peranan yang berhubungan dengan pekerjaan, seseorang diharapkan menjalankan kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan peranan yang di embannya<sup>1</sup>.

Kepemimpinan Lurah Girsang sangat besar peranannya dalam proses pencapaian tujuan organisasinya, yakni mensejahterahkan masyarakatnya dan menjadikan masyarakat agar lebih berdaya saing, baik pada aspek kemampuan dan keterampilan maupun pada aspek perekonomiannya. Oleh karena itu, Lurah Girsang sangat penting untuk mengidentifikasi minat dan keterampilan masyarakat setempat agar dapat diberdayakan dengan efektif.

Pemberdayaan Masyarakat merupakan upaya membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki serta berupaya untuk mengembangkannya sehingga masyarakat dapat mencapai kemandirian. Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan daya atau kekuatan kepada masyarakat dengan cara

---

<sup>1</sup> Wirutomo,Paulus.1981.*Pokok-Pokok Pikiran dalam Sosiologi*.Jakarta;Rajawali Press hal 36.

memberi dorongan, peluang, kesempatan, dan perlindungan dengan tidak mengatur dan mengendalikan kegiatan masyarakat yang diberdayakan untuk mengembangkan potensinya sehingga masyarakat tersebut dapat meningkatkan kemampuan dan mengaktualisasikan diri atau berpartisipasi melalui berbagai aktivitas.

Masyarakat harus diberi kesempatan untuk terlibat dalam seluruh proses pembangunan. Untuk mewujudkan pemberdayaan, kesejahteraan, dan kemandirian masyarakat perlu didukung oleh pengelolaan pembangunan yang partisipatif. Pada tatanan pemerintahan, diperlukan perilaku pemerintahan yang jujur, terbuka, bertanggungjawab, dan demokrasi, sedangkan pada tatanan masyarakat perlu dikembangkan mekanisme yang memberikan peluang peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan bagi kepentingan bersama.

Tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan adalah untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berfikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan tersebut. Lebih lanjut perlu ditelusuri apa yang sesungguhnya dimaknai sebagai suatu masyarakat yang mandiri. Kemandirian masyarakat adalah merupakan suatu kondisi yang dialami masyarakat yang ditandai oleh kemampuan untuk memikirkan, memutuskan, serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya dan kemampuan.

Inilah yang menarik dari uraian di atas, bahwa pemberdayaan untuk menanggulangi kemiskinan dan mensejahterahkan masyarakat adalah hal yang menarik dimana berbagai program penanggulangan kemiskinan terutama di

bidang pertanian di masyarakat belum dapat mengatasi persoalan-persoalan yang ada. Sebagaimana yang terjadi di Kelurahan Girsang bahwa ada banyak program-program pemerintah di bidang pertanian, masih belum dapat mengatasi banyaknya persoalan. Karena itu konsep pemberdayaan masyarakat di bidang pertanian yang akan membuat masyarakat petani dapat mandiri dan berdaya mengatasi kesulitan-kesulitan ekonominya.

Kelurahan Girsang sebagai wilayah yang memiliki potensi pertanian yang tinggi, kemudian mata pencaharian masyarakat sebagai besarnya adalah petani. Berbagai program pemberdayaan masyarakat di bidang pertanian selalu dilakukan oleh pemerintah atau bantuan masyarakat dalam penyuluhan dan bantuan bibit dan lain sebagainya. Permasalahannya, banyak bantuan yang diberikan tidak terkelola dengan baik, malahan ada bantuan yang menyimpang, misalnya dana yang diberikan tidak digunakan sebagaimana mestinya. Kemudian sebagian masyarakat tidak menerima bantuan, serta tidak ada upaya pemerintah untuk mensurvei masyarakat yang benar-benar membutuhkan. Kasarnya masyarakat tidak diperhatikan.

Pada umumnya pembangunan merupakan suatu upaya perubahan yang dilakukan secara terencana melalui tahapan pembangunan yang tujuannya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Paradigma pembangunan baru menganggap bahwa pembangunan seharusnya dilakukan atas inisiatif dan dorongan dari masyarakat, jadi masyarakat harus diberi kesempatan untuk terlibat dalam seluruh proses pembangunan.

Dalam mewujudkan pemberdayaan, kesejahteraan, dan kemandirian masyarakat perlu didukung oleh pengelolaan pembangunan yang partisipatif. Pada

tatanan pemerintahan diperlukan perilaku pemerintahan yang jujur, terbuka, bertanggung jawab, dan demokrasi, sedangkan pada tatanan masyarakat perlu dikembangkan mekanisme yang memberikan peluang peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan bagi kepentingan bersama.

Pembangunan Desa atau Kelurahan merupakan pendukung utama keberhasilan pembangunan nasional dimana yang kita ketahui sebagian besar masyarakat Indonesian ada di desa dengan berbagai profesi, jadi sudah kewajiban bagi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa/ Kelurahan dan kualitas hidup serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Pemberdayaan diartikan sebagai upaya memenuhi kebutuhan individu, kelompok dan masyarakat luas agar mereka memiliki kemampuan untuk melakukan pilihan, mengontrol lingkungannya dan dapat memenuhi keinginannya, termasuk aksesibilitasnya terhadap sumber daya.

Padahal pentingnya sektor pertanian sebagai penyangga bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan meningkat semakin terus bertambahnya kebutuhan akan pangan yang disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk di Kelurahan Girsang. Yang menjadi sasaran penelitian, maka dalam upaya menanggulangi kemiskinan penting kiranya membiicarakan cara efektif dalam memberdayakan petani.

Pemberdayaan masyarakat yang perlu dilakukan dalam menyikapi kemiskinan ini adalah dengan mendorong masyarakat untuk menyadari bahwa sektor pertanian adalah sektor kebutuhan yang paling vital bagi masyarakat

Girsang. Kian hari jumlah masyarakat yang masih memilih bertani semakin kecil. Masyarakat saat ini lebih tertarik untuk bekerja sebagai karyawan disebuah perusahaan dan di instansi-instansi pemerintah serta swasta lainnya. Sektor pertanian dianggap tidak menjanjikan lagi.

Pada hakekatnya upaya untuk memberikan daya, kekuatan atau kemampuan kepada individu dan masyarakat diperlukan agar dapat memaksimalkan potensi diri dan lingkungannya. Upaya ini diperlukan agar masyarakat dapat mengidentifikasi, menganalisis, menetapkan kebutuhan serta mampu menghadapi masalah yang dihadapi melalui pemilihan alternatif solusi dengan mandiri. Wujud nyata yang akan dihasilkan adalah terbentuknya keberdayaan masyarakat.

Dalam rangka memenuhi keberdayaan tersebut, istilah pemberdayaan pun semakin akrab menjafi bagian dari realitas kehidupan masyarakat saat ini, khususnya masyarakat yang tinggal di kelurahan atau semi kota pemberian kekuatan yang di maksud adalah transformasi pengetahuan, sikap, dan perilaku yang di berikan melalui beberapa kegiatan. Cakupan kegiatan tersebut dapat berupa bina Masyarakat dan bina lingkungan. Tidak hanya kegiatan yang dilakukan menjadi poros pemberdayaan, namun partisipasi aktif masyarakat yang di fasilitasi dengan adanya pelaku pemberdayaan mempunyai pengaruh signifikan. Dengan adanya berbagai penjelasan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam melalui penelitian yang berjudul **“PERANAN PEMERINTAHAN KELURAHAN DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (Studi Kasus Kelurahan Girsang Kecamatan Girsang Sipangan Bolon Kabupaten Simalungun)**

### **A. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka dapat dirumuskan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana peranan kepemimpinan lurah dalam pemberdayaan masyarakat melalui lembaga kemasyarakatan di Kelurahan Girsang Kecamatan Girsang Sipangan Bolon Kabupaten Simalungun?
2. Bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi Peranan Pemerintahan Kelurahan dalam pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan Girsang Kecamatan Girsang Sipangan Bolon Kabupaten Simalungun?

### **B. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

- 1) Ingin mengetahui bagaimana peranan Pemerintahan Kelurahan dalam pemberdayaan terhadap masyarakat Kelurahan Girsang Kecamatan Girsang Sipangan Bolon Kabupaten Simalungun?
- 2) Ingin mengetahui bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi peranan Pemerintahan Kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di Kelurahan Girsang Kecamatan Girsang Sipangan Bolon Kabupaten Simalungun?

### **3) Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat dalam pendidikan baik secara langsung maupun

tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Manfaat Teoritis

- a. Mengetahui peranan kepemimpinan dalam pemberdayaan masyarakat di Kelurahan Girsang .
- b. Mengetahui faktor-faktor, tipe atau pola kepemimpinan yang mempengaruhi keberhasilan seorang pemimpin dalam mewujudkan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan Girsang.

### 2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini dapat berguna sebagai masukan bagi pemimpin daerah lainnya dalam menentukan kemajuan wilayahnya melalui pemberdayaan masyarakat.
- b. Diharapkan menghasilkan informasi yang dapat menjelaskan partisipasi masyarakat dapat meningkat ditentukan oleh kepemimpinan dari seorang pemimpin

### 3. Manfaat bagi peneliti sendiri

Manfaat untuk kepentingan penulis yaitu selain untuk melengkapi salah satu syarat untuk meraih gelar sarjana hukum juga untuk mengetahui bagaimana peranan pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di Kelurahan Girsang Kecamatan girsang Sipangan Bolon Kabupaten Simalungun.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang peranan pemerintahan

Peranan (role) Merupakan aspek dinamis Kedudukan ketikan seorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka orang tersebut telah menjalankan suatu peranan. Peranan dan Kedudukan saling tergantung satu sama lain. Tidak ada peranan tanpa kedudukan, demikian pula tidak ada kedudukan tanpa peranan. Setiap orang mempunyai macam-macam peranan sesuai dengan pola pergaulan hidupnya. Hal ini berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat dan kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Peranan menjadi sangat penting karena mengatur perilaku seseorang. Peranan dapat membuat seseorang menyesuaikan perilaku sendiri dengan perilaku orang-orang di kelompoknya.

Peranan merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka hal ini berarti ia menjalankan suatu peranan. Keduanya tidak dapat dipisahkan dan saling bertentangan satu sama lain. Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal tersebut sekaligus berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat kepadanya. Peranan lebih banyak menekankan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Soekanto, Soerjono. 1987 a. *Sosial Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali press. -----  
2002b. *Teori Peranan*. Jakarta. Bumi Aksara hal 32.

Lebih lanjut Merton (Raho,2007:67) mengatakan bahwa,,peranan didefinisikan sebagai pola tingkah laku yang diharapkan masyarakat dari orang yang menduduki status tertentu<sup>3</sup>.

Peranan didefinisikan sebagai seperangkat harapan-harapan yang dikenakan kepada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Peranan ditentukan oleh norma-norma dalam masyarakat, maksudnya kita diwajibkan untuk melakukan hal-hal yang diharapkan masyarakat di dalam pekerjaan kita, di dalam keluarga dan di dalam peranan-peranan yang lain. Peranan-peranan dapat dilihat sebagai bagian dari struktur masyarakat sehingga struktur masyarakat dapat dilihat sebagai pola-pola peranan yang saling berhubungan.

Dibentuk Kelurahan-Kelurahan ini sudah jelas berdasarkan latar belakang tertentu karena adanya fakta-fakta yang tidak mungkin di abaikan terlampau lama. Peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Peranan dapat mencakup 3 (tiga) hal, yaitu :

1. Peranan meliputi norma –norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat.
2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Raho, Bernard. 2007. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Prestasi Pustaka hal 67.

<sup>4</sup> Soekanto, Soerjono. 2007. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo hal 40.

Menurut Koentjoroningrat, istilah peranan memang di pinjam dari Senisandiwara, tetapi beda dengan sandiwara. Sipemain tidak hanya memainkan permainannya saja, melainkan banyak peranan secara berganti-ganti, bahkan kadang-kadang sekaligus. Dalam ilmu antropologi dan ilmu-ilmu sosial lain. “Peranan diberi arti yang lebih khusus, yaitu peran yang di pentaskan atau di tindakkan oleh individu dalam kedudukan dimana dia berhadapan dengan individu individu dalam kedudukan-kedudukan lain<sup>5</sup>.

Sedangkan menurut Miftah Thoha, peranan adalah serangkaian perilaku yang diharapkan dilakukan oleh seseorang. Pengharapan semacam itu merupakan suatu norma yang dapat mengakibatkan terjadinya suatu peranan. Bagaimana seseorang berperilaku dalam peranan organisasi sangat ditentukan oleh tiga hal berikut ini:

1. Karakteristik kepribadian.
2. Pengertiannya tentang apa yang diharapkan orang lain kepadanya.
3. Kemauan untuk mentaati norma yang telah menetapkan pengharapan tadi<sup>6</sup>.

Sedangkan P. Siagian, menjelaskan bahwa peranan pada umumnya muncul dalam berbagai bentuk seperti fungsi pengaturan, fungsi perumusan berbagai jenis kebijakan, fungsi pelayanan, fungsi penegakan hukum serta fungsi pemeliharaan ketertiban umum dan keamanan.

Lebih lanjut Siagian menjelaskan ada beberapa peran pemerintah yang digunakan untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintah terhadap warga negaranya, yaitu sebagai pengatur, negotiator, facilitator, disturbance

---

<sup>5</sup> Koentjoroningrat. 1990. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Djambata .

<sup>6</sup> Thoha, Miftah. 1997. *Pembinaan organisasi (Proses Diagnosa dan Intervensi)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada hal 98.

handler dan sebagai pembagi sumber daya dan dana bagi berbagai komponen di masyarakat.

Peranan timbul karena seorang manager memahami bahwa ia bekerja tidak sendirian. Dia mempunyai lingkungan, yang setiap saat ia perlukan untuk berinteraksi. Lingkungan itu luas dan beraneka ragam dan masing-masing manager akan mempunyai lingkungan yang berlainan. Tetapi, peranan yang harus dimainkan pada hakikatnya tidak ada perbedaan. Baik manager tingkat atas, tengah, maupun bawah mempunyai jenis peranan yang sama. Hanya berbeda lingkungan yang akhirnya membuat bobot peranan itu sedikit berbeda.

Teori peran menggambarkan interaksi sosial dalam terminology aktor-aktor yang bermain sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh budaya. Sesuai dengan teori ini harapan-harapan peran merupakan pemahaman bersama yang menuntun kita untuk berperilaku dalam kehidupan sehari-hari. Menurut teori ini, seseorang yang mempunyai peran tertentu misalnya sebagai Pengacara, Dokter, Guru, Orang tua, Anak, Wanita, Pria, dan lain sebagainya, diharapkan agar seorang tersebut berperilaku sesuai dengan peran tersebut. Mengapa seseorang mengobati orang lain, karena dia adalah seorang Dokter. Jadi karena statusnya adalah Dokter maka ia harus mengobati orang sakit yang datang kepadanya. Perilaku ditentukan oleh peran sosial seseorang di dalam masyarakat. Pendekatannya dinamakan "*life-course*" memaknakan bahwa setiap masyarakat mempunyai harapan kepada setiap anggotanya untuk mempunyai perilaku tertentu sesuai dengan kategori-kategori usia yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Contohnya sebagian besar warga

masyarakat Negara Indonesia akan mejadi murid sekolah ketika berusia lima atau enam tahun, menjadi peserta pemilu pada usia tujuh belas tahun, bekerja usia dua puluh tahun dan pensiun usia lima puluh lima tahun. Urutan tadi dinamakan tahapan usia "*age grading*"<sup>7</sup>.

Peranan biasanya terdapat fasilitas untuk individu menjalani peranannya, dan fasilitas tersebut biasanya disediakan oleh masyarakat. Lembaga-lembaga kemasyarakatan merupakan bagian masyarakat yang paling banyak menyediakan peluang dalam pelaksanaan peranan. Perubahan struktur suatu golongan kemasyarakatan menyebabkan fasilitas-fasilitas peranan bertambah. Biasanya dalam suatu negara terdapat kecenderungan untuk lebih mementingkan kedudukan daripada peranan. Hal ini disebabkan adanya kecenderungan untuk lebih mementingkan materialisme daripada spiritualisme. Nilai materialisme kebanyakan diukur dengan atribut-atribut atau ciri-ciri tertentu yang bersifat lahiriah dan cenderung konsumtif. Tinggi rendahnya prestise seseorang dinilai dari atribut lahiriah seperti, kendaraan, rumah mewah, gelar, pakaian, dan lain sebagainya.

Setiap manusia dalam kehidupannya masing masing memiliki peran dan fungsi dalam menjalankan kehidupan. Dalam melaksanakan perannya, setiap manusia memiliki cara atau sikap yang berbeda-beda. Hal ini sangt dipengaruhi oleh latar belakang kehidupan sosialnya.

Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat dari sudut pandang yang lain, peranan adalah tindakan yang dilakukan seseorang atas sekelompok orang dalam suatu peristiwa (Poerwadarminta, 1995). Dari berbagai pengertian

---

<sup>7</sup> Siagian P. 2005 (. *Fungsi-fungsi Manajemen*). Jakarta: Bumi Aksara hal 54 .

tersebut dapat ditarik kesimpulan mengenai pengertian peranan dalam hal ini peran pemerintah dalam melaksanakan fungsi dan tujuannya dalam pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan pengaturan masyarakat. Dapat dijelaskan bahwa peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan apabila seseorang melaksanakan hak-hak serta kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia telah melakukan sebuah peranan.

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (*integrasi*) anggota masyarakat. Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak sosial (*social contract*). Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu system ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Osborne dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.

Lahirnya pemerintah memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje menegaskan bahwa pemerintahan dapat di pandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum.

Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 unsur yaitu:

1. Masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termaksud seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan
2. Masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya

mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

## **B. Tinjauan pustaka tentang Pemerintahan Kelurahan**

Pemerintahan berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan sesuatu. Istilah pemerintahan diartikan sebagai perbuatan dalam artian bahwa cara, hal uusan dan sebagainya dalam memerinta secara etimologi, dapat di artikan sebagai tindakan yang terus menerus (*kontinue*) atau kebijaksanaan dengan menggunakan suatu rencana maupun akal (*rasio*) dan tata cara untuk mencapai tujuan tertentu yang dikehendaki (Utrecht,1986: 28). Sedangkan defenisi lain mengartikan bahwa pemerintah adalah jawatan atau aparatur dalam susunan politik<sup>8</sup>.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan dalam badan badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif (C.F. Strong).

Samuel Edward Finer (Syafiie 2004:5) dalam bukunya yang terkenal *Comparative Government*, mengatakan bahwa pemerintah harus mempunyai kegiatan terus menerus (*proses*), harus mempunyai Negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), mempunyai pejabat pemerintah (*the duty*) dan mempunyai cara, metode, serta sistem (*manner, method, and system*) terhadap rakyatnya.

---

<sup>8</sup> Muhammad Yamin. 1982. Pembangunan Desa dan Masalah Kepemimpinannya. CV.Rajawali, Jakarta hal 29.



Menurut Suhady dalam W. Riawan Tjandra (2009: 197) Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, ect* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya<sup>9</sup>.

Pemerintahan dalam konsep pemerintah daerah, berbeda dengan Pemerintah pusat yang dianggap mewakili Negara, Pemerintah daerah dianggap mewakili masyarakat karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas-batasnya. Konsep pemerintah didefinisikan oleh Istianto adalah merupakan Suatu bentuk organisasi dalam suatu Negara. Tujuan dari pemerintah dikatakan oleh Ateng Syafrudin bahwa pemerintahan harus bersikap mendidik dan memimpin yang di perintah, ia harus serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah, menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama, menciptakan perwujudan secara sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang yang dilukiskan secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar<sup>10</sup>.

Ryas Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian yaitu;

1. Fungsi pelayanan (*public service*).

---

<sup>9</sup> Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta hal 197.

<sup>10</sup> Syarifudin Ateng *Titik Berat Otonomi Daerah tingkat II dan perkembangannya*, Bandung: Maju Mundur, 1991, hal 7

2. Fungsi pembangunan (*development*).
3. Fungsi pemberdayaan (*empowering*).
4. Fungsi pengaturan (*regulation*).

Pemerintah Kelurahan adalah pemerintah yang membawahi pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

Selanjutnya pengertian Kelurahan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 pada pasal 229 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu Kelurahan dibentuk dengan Perda Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh seorang kepala Kelurahan yang disebut Lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat. Lurah diangkat oleh Bupati/Waki Kota atas usul sekretaris Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Penyelenggaraan Pemerintahan Kelurahan merupakan pelaksanaan pemerintahan yang dilaksanakan atau dilakukan oleh pemerintah kelurahan <sup>11</sup>

Secara terperinci tugas pokok dari aparatur pemerintah kelurahan adalah sebagai berikut:

---

<sup>11</sup> menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 pada pasal 229 Tentang Pemerintahan Daerah.

## a) Lurah

Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah mempunyai tugas memimpin Kecamatan dalam membina, Mengoordinasikan dan melaksanakan kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati dibidang Pemerintahan Pembangunan, Perekonomian dan Kesejahteraan Rakyat, Ketentraman dan Ketertiban, Pelayanan masyarakat serta pembinaan sekretariat Kelurahan.

## b) Sekretaris

Sekretariat dipimpin oleh seorang sekretaris kelurahan, mempunyai tugas membina, mengoordinasikan dan melaksanakan kegiatan di bidang ketatausahaan, kepegawaian, perencanaan dan pelaporan, keuangan, serta memberikan pelayanan teknis dan administratif kepada semua unsur dalam lingkup Kelurahan.

## c) Kepala seksi Pemerintahan

Seksi Pemerintahan dipimpin oleh seorang kepala seksi mempunyai tugas membantu lurah dalam membina, Mengoordinasikan dan melaksanakan tugas di bidang pemerintahan.

## d) Kepala Seksi Pembangunan

Seksi Pembangunan dipimpin oleh seorang kepala seksi mempunyai tugas membantu lurah dalam membina, Mengoordinasikan dan melaksanakan tugas dibidang pembangunan.

e) Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban

Seksi Ketentraman dan Ketertiban dipimpin oleh seorang kepala seksi mempunyai tugas membantu lurah dalam membina, Mengoordinasikan dan melaksanakan tugas di bidang ketentraman dan ketertiban.

Menurut pasal 1 ayat 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 73 Tahun 2005 mengemukakan bahwa kelurahan adalah wilayah kerja kecamatan. Dalam pasal 3 Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia No 7 Tahun 2005 Mengemukakan bahwa<sup>12</sup>:

1. Kelurahan merupakan perangkat Daerah kabupaten/Kota yang berkedudukan diwilayah Kecamatan;
2. Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang berada dibawah tanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat;
3. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai negeri Sipil;
4. Syarat-syarat Lurah meliputi
  - a. Pangkat/golongan minimal penata (III/C)
  - b. Masa kerja minimal 10 tahun

Kemampuan teknis dibidang adminisitrasi pemerintahan dan memahami keadaan sosial budaya masyarakat setempat Kelurahan sebagai kesatuan wilayah terkecil didalam wilayah kecamatan didaerah kabupaten/kota, dapat berfungsi sebagai unit kerja pelayanan pada masyarakat berdasarkan pelimpahan sebagian

---

<sup>12</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun Tentang Kelurahan.

kewenangan dari Camat kepada Lurah, sehingga dalam tugas pokok dan fungsinya, pemerintah kelurahan menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam ruang lingkup kelurahan sesuai batas-batas kewenangan yang dilimpahkan camat. Pemerintahan kelurahan perlu memiliki kemandirian dan akuntabilitas publik yang cukup memadai, dalam interaksinya yang bersifat langsung dengan masyarakat di wilayah kerjanya. Sebagai unit pelaksana pemerintahan yang terendah dibawah kecamatan, jenis-jenis pelayanan yang dapat dikoordinasikan penyelenggaraannya oleh lurah adalah beragam dengan kriteria yang mencakup pelayanan kebutuhan dasar masyarakat seperti pelayanan pembuatan KTP, pencatatan akta tanah, penyuluhan masyarakat. Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung dibawah camat tetapi tidak memiliki hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri<sup>13</sup>.

Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil, Kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya sebuah Desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan<sup>14</sup>.

Sesuai dengan Nomor 73 Tahun 2005, Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah

---

<sup>13</sup> Kansil, C.S.T, 1988, *Desa Kita : Dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa*, Jakarta, Ghalia Indonesia, Hal 20.

<sup>14</sup> Wijaya H A W, 2008 *Otonom Desa, Merupakan Otonom Yang Asli Bulat dan Utuh*. Jakarta: Rajawali Press, hal 7.

Kecamatan. Kelurahan dibentuk di wilayah Kecamatan. Pembentukan Kelurahan harus sekurang kurangnya memenuhi syarat:

- 1) Jumlah Penduduk
- 2) Luas Wilayah
- 3) Bagian Wilayah Kerja
- 4) Sarana dan Prasarana Pemerintahan.

Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung. Pemekaran dari satu Kelurahan menjadi dua Kelurahan atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) Tahun penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan Kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri. Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/ Walikota melalui Camat<sup>15</sup>. Lurah diangkat oleh Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil.

Lurah mempunyai tugas menyelenggarakan urusan Pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Selain tugas itu, Lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Walikota. Urusan Pemerintahan disesuaikan dengan kebutuhan Kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas. Pelimpahan urusan pemerintahan, disertai dengan sarana, prasarana, pembiayaan dan personil. Pelimpahan urusan pemerintahan ditetapkan dalam peraturan Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri. Dalam melaksanakan tugas, Lurah mempunyai fungsi

---

<sup>15</sup> Ibid, Hal. 9

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan.
  - b. Pemberdayaan masyarakat.
  - c. Pelayanan masyarakat.
  - d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, pemeliharaan prasarana.
  - e. Fasilitas pelayanan umum, dan pembinaan lembaga kemasyarakatan.
- Dalam menyelenggarakan pemerintahan Kelurahan, Lurah dibantu perangkat Kelurahan.

Perangkat Kelurahan terdiri dari Sekretaris Kelurahan dan Seksi Seksi serta jabatan fungsional. Dalam melaksanakan tugasnya, perangkat Kelurahan bertanggung jawab kepada Lurah. Perangkat Kelurahan, diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usul Camat. Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi dan tata kerja

Kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Keuangan Kelurahan bersumber dari :

- 1) APBD Kabupaten/Kota yang dialokasikan sebagaimana perangkat daerah lainnya,
- 2) Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan bantuan pihak ketiga.

### **C. Tinjauan umum tentang Pemberdayaan Masyarakat**

Masyarakat adalah sekelompok orang yang memiliki perasaan sama atau menyatu sama lain karena mereka saling berbagi identitas, kepentingan-

kepentingan yang sama, perasaan memiliki, dan biasanya satu tempat yang sama.<sup>16</sup>

Pemberdayaan diartikan sebagai upaya peningkatan profesionalisme dan kinerja pelaku pembangunan di daerah, termasuk aparatur, organisasi sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat dunia usaha dan anggota masyarakat untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi serta merealisasikan aspirasi dan keragaman masyarakat untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat<sup>17</sup>.

Pemberdayaan masyarakat memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksana pembangunan di desa ditujukan untuk peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penerapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat<sup>18</sup>. Lebih lanjut (Mardikanto 2015:31) mengartikan bahwa: Proses pemberdayaan masyarakat merupakan upaya yang disengaja untuk memfasilitasi masyarakat lokal dalam merencanakan, memutuskan, dan mengelola sumberdaya lokal yang dimiliki melalui *collektiv action* dan *networking* sehingga pada akhirnya memiliki kemampuan dan kemandirian secara ekonomi, ekologi dan sosial<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Suriadi, Agus 2005 *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat*, Bandung humaniora utama press hal 55.

<sup>17</sup> Adisasmita, Rahardjo. 2011. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta; Graha. Ilmu hal 87.

<sup>18</sup> Soemantri Bambang T.. 2011. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan. Desa*. Bandung: Fokusmedia hal 152.

<sup>19</sup> Mardikanto, Poerwoko Soebiato. 2015. *Pemberdayaan Masyarakat*, Bandung: Alfabeta hal 31.



Pemberdayaan masyarakat merupakan suatu proses di mana masyarakat, khususnya mereka yang kurang memiliki akses kesumber daya pembangunan, didorong untuk meningkatkan kemandiriannya di dalam mengembangkan perikehidupan mereka. Pemberdayaan masyarakat juga merupakan proses siklus terusmenerus, proses partisipatif di mana anggota masyarakat bekerja sama dalam kelompok formal maupun informal untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman serta berusaha mencapai tujuan bersama. Pemberdayaan masyarakat lebih merupakan suatu proses<sup>20</sup>. Secara umum pemberdayaan memiliki berbagai macam pengertian, beberapa pengertian pemberdayaan dari berbagai tokoh di antaranya adalah sebagai berikut;

Menurut Eddy Papilaya yang dikutip oleh Zubaedi, bahwa Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun kemampuan masyarakat, dengan mendorong, memptivasi, membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki dan berupaya untuk mengembangkan potensi itu menjadi tindakan nyata<sup>21</sup>.

Selaras dengan yang diungkapkan oleh Zubaedi, bahwa Ginandjar Kartasa smitha menyatakan bahwa pemberdayaan adalah suatu upaya untuk membangun daya itu, dengan cara mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya<sup>22</sup>.

Senada dengan yang dipaparkan Ginandjar Kartasasmitha, menurut Payne yang dikutip oleh Isbandi Rukminto Adi dalam buku *Intervensi Komunitas*

---

<sup>20</sup> Aziz, Moh. Ali dkk. 2005. *Dakwah Pemberdayaan Masyarakat: Paradigma Aksi Metodologi*. Yogyakarta: PT. LKiS Pelangi Nusantara ha 158.

<sup>21</sup>Zubaedi, Wacana *Pembangun Alternatif: Ragam Prespektif Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta: Ar Ruzz Media,2007), hal 42.

<sup>22</sup> Ginandjar Kartasasmitha, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, (Jakarta: PT Pusaka Cisendo,1996), hal 145.

Pengembangan Masyarakat sebagai upaya Pemberdayaan Masyarakat, bahwa suatu pemberdayaan (*empowerment*)<sup>23</sup>.

Pemberdayaan berasal dari kata “daya” yang mendapat awalan Ber menjadi “Berdaya” yang artinya memiliki atau mempunyai daya. Daya artinya kekuatan, berdaya memiliki arti berkekuatan. Kata “berdaya” apabila diberi awalan PE dengan mendapat sisipan M dan akhiran menjadi “Pemberdayaan” artinya membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai kekuatan<sup>24</sup>. Kata “pemberdayaan” adalah terjemahan dari bahasa Inggris “Empowerment”, pemberdayaan berasal dari kata dasar “power” yang berarti kekuatan berbuat, mencapai, melakukan atau memungkinkan. Awalan “em” pemberdayaan dapat berarti kekuatan dalam diri manusia, suatu sumber kreativitas.<sup>25</sup>

Secara konseptual pemberdayaan (*empowerment*) berasal dari kata power (kekuasaan atau keberdayaan)<sup>26</sup>.

Pemberdayaan menunjuk pada Kemampuan orang. Khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam:

(a) memenuhi kebutuhan dasarnya

sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan;

---

<sup>23</sup> Isbandi Rukminto *Adi*, *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2008), hal 77-78.

<sup>24</sup> Rosmedi Dan Riza Risyanti, *Pemberdayaan Masyarakat*, (Sumedang: Alqaprit Jatinegoro, 2006), hal 1.

<sup>25</sup> Lili Baridi, Muhammad Zein, M. Hudri, *Zakat Dan Wirausaha*, (Jakarta: CED) hal 99.

<sup>26</sup> Edi Sugarto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial Dan Pekerja Sosial*, (Bandung: PT Ravika Adimatama 2005), Cet Ke-1, hal.57.

- (b) menjangkau sumber sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan;
- (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka<sup>27</sup>.

Secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan (empowerment) berasal dari kata power (kekuasaan atau keberdayaan) karena ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Menurut Sumardi pemberdayaan masyarakat adalah upaya mempersiapkan masyarakat seiring dengan langkah kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan dalam suatu keadaan sosial yang berkelanjutan. Sehingga dapat kita gambarkan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya yang dilakukan oleh kekuasaan yang mana dalam hal ini pemerintah kelurahan untuk melaksanakan pemberdayaan masyarakat<sup>28</sup>.

Pada hakikatnya, kegiatan pemberdayaan masyarakat bukan merupakan hal baru. Usaha pengembangn masyarakat dimasa lalu berkaitan dengan konteks memperjuangkan kemerdekaan sedangkan pada masa sekarang kegiatan pemberdayaan masyarakat berorientasi pada partisipasi pembangunan dalam konteks transformasi sosial. Menurut Sumaryadi (2005:150) ada tiga strategi pendekatan yang dipakai dalam proses pemberdayaan masyarakat, antara lain :

1. *The welfare approach* yaitu membantu memberikan bantuan kepada kelompok-kelompok tertentu, misalnya mereka yang terkena musibah bencana alam dan pendekatan ini tidak dimaksudkan untuk memberdayakan rakyat dalam menghadapi proses politik dan kemiskinan rakyat.

---

<sup>27</sup> Ibid, Hlm 58

<sup>28</sup> Sumaryadi, I Nyoman, 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: CV Citra Utama hal 150.

2. *The development approach*, pendekatan ini memusatkan perhatian pada pembangunan peningkatan kemandirian, kemampuan, dan keswadayaan masyarakat.
3. *The empowerment approach*, pendekatan ini melihat kemiskinan sebagai akibat proses politik dan berusaha memberdayakan atau melatih rakyat untuk mengatasi ketidak berdayaan.

Pada dasarnya sebuah kegiatan tidak dapat dilakukan dengan instan dan langsung kepada apa yang menjadi inti dari sebuah hal. Akan tetapi diperlukan tahapan sebagai suatu pijakan ketika hendak melaksanakan sebuah kegiatan.

Dalam pemberdayaan masyarakat juga memiliki tahapan-tahapan untuk dilakukan sebelumnya. Menurut (Soekarto, 1987) pemberdayaan masyarakat memiliki 7 (tujuh) tahapan yaitu sebagai berikut:

1. Tahapan persiapan

Pada tahapan ini terdapat 2 (dua) hal yang harus dilakukan yaitu menyiapkan petugas atau tenaga pemberdayaan masyarakat yang kompeten di bidangnya dan jurnal identitas menyiapkan lapangan yang pada dasarnya suatu usaha yang dilakukan secara non-direktif.

2. Tahapan pengkajian “Assessment”

Tahapan ini bertujuan untuk mengumpulkan data atau informasi yang dirasa akan dibutuhkan oleh petugas saat hendak melakukan pemberdayaan pada suatu masyarakat.

3. Tahapan perencanaan alternatif

program atau kegiatan Pada tahap ini banyak hal yang harus dipikirkan untuk menyusun rencana dalam mencapai pemberdayaan yang berdaya guna di masyarakat

#### 4. Tahapan pemformalisasi

rencana aksi Tahap ini membantu masing-masing kelompok untuk merumuskan dan menentukan program dan kegiatan yang akan dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang ada

#### 5. Tahapan pelaksanaan “implementasi”

program atau kegiatan Pada tahap ini peran masyarakat sebagai kader diharapkan dapat menjaga keberlangsungan program yang telah dikembangkan.

#### 6. Tahapan evaluasi

Pada tahap ini proses pengawasan dari warga dan petugas program dilakukan dengan melibatkan warga.

#### 7. Tahapan terminasi

Pada tahap ini merupakan tahapan pemutusan hubungan secara formal dengan komunitas sasaran.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Soekanto, Soerjono. 1987. *Sosial Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali press hal 86..

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian dimaksudkan untuk membatasi permasalahan tentang peranan pemerintahan kelurahan girsang yang akan dibahas dalam penelitian ini. Adapun ruang lingkup skripsi ini adalah bagaimana peranan pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di kelurahan girsang dan bagaimana faktor- faktor mengenai pranan pemerintahan Kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di Kelurahan Girsang Kecamatan Girsang Sipangan Bolon.

#### **B. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang diambil dari bahan pustaka yang disebut pula data sekunder.<sup>30</sup> Penulis juga melakukan penelitian dengan cara wawancara kepada lurah girsang dan perangkat kelurahan yang ada di kelurahan girsang, hingga pada akhirnya penulis akan menarik kesimpulan dari data-data yang diperoleh.

#### **C. Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum digunakan untuk memecahkan masalah hukum dan sekaligus memberikan perspektif atau ketentuan resmi mengenai masalah hukum yang akan di teliti dan juga diperoleh secara langsung dari masyarakat atau yang terjadi di lapangan.<sup>31</sup> Dalam penelitian ini Sumber Bahan Hukum yang didapatkan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan hukum tersier.

---

<sup>30</sup>Soerjono Soekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Penerbiy, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta), hal 50.

<sup>31</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*. (Penerbit, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta), hal 181.

1. Bahan Hukum Primer (*Primary Resource*), merupakan yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan. Bahan hukum primer diperoleh melalui wawancara dengan respon, dalam penelitian ini yang menjadi sumber wawancara adalah lurah girsang dan perangkat kelurahan.
2. Bahan Hukum Sekunder (*Secondary Resource*), adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa semua publikasi tentang hukum. Adapun bahan sumber hukum sekunder yaitu sebagai berikut:
  - a) Undang Undang Dasar 1945
  - b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
  - a) Kitab Undang-Undang Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan.
3. Bahan Hukum Tersier (*Tertiary Resource*), adalah berupa bahan-bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk dan kejelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder seperti berasal dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia, majalah, internet dan lain sebagainya.

#### **D. Pendekatan Masalah**

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan metode hukum normatif. Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan Regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan metode hukum normatif merupakan metode penelitian dilakukan dengan meneliti bagaimana hukum di lingkungan masyarakat. Sesuai

dengan penelitian normatif, maka penelitian yang sesuai dengan penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yaitu menganalisis Undang-Undang, Buku, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jurnal Hukum.<sup>32</sup>

### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode secara kualitatif. Metode kualitatif merupakan metode penelitian yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu isu-isu hukum. Menurut Meleong penelitian kualitatif adalah penelitian yang memahami fenomena mengenai apa yang dinilai berdasarkan subjek penelitian misalkan perilaku, persepsi, motivasi, dan tindakan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa.<sup>33</sup>

Metode ini dilakukan untuk mengumpulkan data dengan cara studi lapangan (*field Research*) yang sifatnya berupa wawancara langsung di kantor kelurahan girsang . Dan juga melihat pada Undang-Undang tentang kelurahan.

### **F. Metode Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yang digunakan dalam upaya yang bersifat preventif dengan cara menguraikan, membahas, menafsirkan dengan sudut pandang yang menemukan kebenaran koherensi guna menjawab isu hukum yang dihadapi dengan hasil yang hendak dicapai disajikan dalam bentuk narasi deduktif yang merupakan pernyataan yang bersifat umum dan kemudian dilengkapi dengan penjelasan-

---

<sup>32</sup> Kholid Narbukoi dan Abu Achmad, 2008. *Metode Penelitian Hukum*. (Penerbit, Bumi Aksara, Jakarta), hal 56.

<sup>33</sup> Meleong, 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. (Penerbit, Remaja Rosda Karya), hal 11.



penjelasan khusus.<sup>34</sup> Metode analisis bahan hukum juga melalui wawancara langsung terhadap subjek yang di teliti, data yang diperoleh dari penelitian kemudian di analisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengelompokkan data-data yang diperoleh, yang kemudian dihubungkan dengan masalah yang akan dijelaskan tentang peranan Pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan Masyarakat.

---

<sup>34</sup> *Op.Cit*, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta : Kencana, 2005) Hal 141.