

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan, khususnya dalam hal pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Perubahan ini tidak hanya menyangkut aspek administrasi pemerintahan, tetapi juga membuka ruang yang lebih besar bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan.¹ Dalam konteks ini, keberadaan lembaga kemasyarakatan sebagai wadah partisipasi masyarakat di tingkat kelurahan atau desa menjadi sangat strategis dan penting untuk dikaji secara mendalam.

Lembaga kemasyarakatan, yang dahulu dikenal dengan nama Lembaga Ketahanan Masyarakat desa (LKMD), telah mengalami transformasi sejak dicanangkannya era reformasi. Transformasi ini tidak hanya dalam hal penamaan, tetapi juga dalam fungsi dan perannya sebagai mitra pemerintah dalam pembangunan.² Sejak Deklarasi Bandung tahun 2000, lembaga ini telah menjadi salah satu instrumen penting dalam mewujudkan pembangunan yang partisipatif.

¹ Mustamu, J., "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan," *Sasi*, Vol. 17, No. 2, 2011, h. 1-9.

² Poerwati, T., & Imaduddina, A. H., "Keberhasilan Pembangunan Desa Ditinjau Dari Bentuk Partisipasi Masyarakat Melalui Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa," *Pawon: Jurnal Arsitektur*, Vol. 3, No. 02, 2019, h. 103-114.

Landasan hukum keberadaan lembaga kemasyarakatan semakin kuat dengan diundangkannya berbagai regulasi, mulai dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, hingga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa. Kerangka hukum ini memberikan legitimasi yang jelas bagi lembaga kemasyarakatan untuk berperan aktif dalam pembangunan daerah.

Namun dalam praktiknya, implementasi peran lembaga kemasyarakatan masih menghadapi berbagai tantangan. Permasalahan yang sering muncul adalah ketidakjelasan kedudukan hukum lembaga ini dalam struktur pemerintahan daerah, tumpang tindih fungsi dengan lembaga lain, serta lemahnya kapasitas kelembagaan dalam menjalankan fungsi-fungsi strategisnya.³ Kondisi ini berdampak pada belum optimalnya peran lembaga kemasyarakatan sebagai jembatan antara pemerintah dan masyarakat dalam proses pembangunan.

Kota Tebing Tinggi sebagai salah satu kota di Provinsi Sumatera Utara menghadapi tantangan serupa dalam penguatan peran lembaga kemasyarakatan. Sebagai kota yang sedang berkembang dengan dinamika pembangunan yang cukup tinggi, Tebing Tinggi memerlukan partisipasi aktif masyarakat melalui lembaga kemasyarakatan untuk mewujudkan

³ Siwiyanti, L., Amal, M. K., & Lestari, N. A., "Peningkatan Kapasitas Lembaga Kemasyarakatan Desa Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat," *JMM (Jurnal Masyarakat Mandiri)*, Vol. 5, No. 3, 2021, h. 890-900.

pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Kelurahan Bandar Utama sebagai salah satu kelurahan di Kota Tebing Tinggi menjadi contoh konkret bagaimana lembaga kemasyarakatan berupaya menjalankan perannya dalam mendukung pembangunan kota.

Permasalahan mendasar yang dihadapi adalah belum adanya kejelasan tentang kedudukan hukum lembaga kemasyarakatan dalam sistem pemerintahan daerah di Kota Tebing Tinggi. Hal ini berimplikasi pada tidak optimalnya fungsi lembaga kemasyarakatan sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Selain itu, koordinasi antara lembaga kemasyarakatan dengan pemerintah kelurahan dan instansi terkait masih perlu diperkuat untuk menciptakan sinergi yang lebih baik.

Aspek yuridis menjadi sangat penting untuk dikaji karena kedudukan hukum yang jelas akan menentukan kewenangan, fungsi, dan tanggung jawab lembaga kemasyarakatan dalam sistem pemerintahan daerah. Tanpa kejelasan kedudukan hukum, lembaga kemasyarakatan akan sulit menjalankan perannya secara optimal dan efektif. Oleh karena itu, analisis yuridis terhadap kedudukan lembaga kemasyarakatan menjadi urgent untuk dilakukan.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota tidak dapat dipisahkan dari keberadaan lembaga kemasyarakatan sebagai wadah penyalur aspirasi dan potensi masyarakat. Melalui lembaga ini, masyarakat dapat terlibat aktif dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan kota. Namun, tingkat partisipasi masyarakat masih perlu

ditingkatkan melalui penguatan kapasitas lembaga kemasyarakatan dan perbaikan mekanisme kerja yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Kondisi lembaga kemasyarakatan di Kelurahan Bandar Utama menunjukkan gambaran yang cukup menarik untuk dikaji. Sebagai kelurahan yang berada di pusat kota dengan karakteristik masyarakat yang heterogen, Kelurahan Bandar Utama memiliki tantangan tersendiri dalam mengoptimalkan peran lembaga kemasyarakatan. Dinamika sosial ekonomi masyarakat yang beragam memerlukan pendekatan yang tepat dalam mengelola lembaga kemasyarakatan agar dapat menjadi wadah partisipasi yang efektif bagi seluruh lapisan masyarakat.

Prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan responsivitas menjadi acuan penting dalam penguatan lembaga kemasyarakatan.⁴ Implementasi prinsip-prinsip ini akan menentukan efektivitas lembaga kemasyarakatan dalam menjalankan fungsinya sebagai mitra pemerintah dalam pembangunan. Oleh karena itu, kajian terhadap implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan lembaga kemasyarakatan menjadi bagian penting dari penelitian ini.

Berbagai studi terdahulu menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan di tingkat lokal sangat dipengaruhi oleh tingkat partisipasi

⁴ Addink, H., *Good Governance: Concept And Context*, Oxford: Oxford University Press, 2019.

masyarakat dan efektivitas lembaga kemasyarakatan sebagai wadah partisipasi tersebut. Daerah-daerah yang berhasil mengoptimalkan peran lembaga kemasyarakatan umumnya memiliki tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik dan pembangunan yang lebih berkelanjutan. Hal ini menunjukkan pentingnya penelitian yang mendalam tentang kedudukan dan peran lembaga kemasyarakatan dalam konteks pembangunan daerah.⁵

Keterkaitan antara aspek yuridis dan praktis dalam pengelolaan lembaga kemasyarakatan menjadi fokus utama dalam penelitian ini. Analisis yuridis akan memberikan pemahaman yang mendalam tentang landasan hukum dan kedudukan lembaga kemasyarakatan dalam sistem pemerintahan daerah, sementara kajian praktis akan mengungkap realitas implementasi di lapangan. Kombinasi kedua pendekatan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif tentang kondisi lembaga kemasyarakatan di Kota Tebing Tinggi.

Penelitian ini menjadi penting dilakukan mengingat masih minimnya kajian yang secara khusus membahas kedudukan yuridis lembaga kemasyarakatan dalam sistem pemerintahan daerah, khususnya di Kota Tebing Tinggi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam pengembangan ilmu hukum pemerintahan daerah dan

⁵ Fina, V. M., "Peran Lembaga Kemasyarakatan Di Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat (Studi Di Desa Cilayung Kecamatan Jatinangor Kabupaten Sumedang Provinsi Jawa Barat)," *J-3p (Jurnal Pembangunan Pemberdayaan Pemerintahan)*, 2018, h. 127-136.

memberikan rekomendasi praktis bagi pemerintah daerah dalam penguatan lembaga kemasyarakatan.

Selain itu, penelitian ini juga relevan dengan upaya pemerintah pusat dalam memperkuat partisipasi masyarakat dalam pembangunan melalui berbagai regulasi yang telah diterbitkan. Implementasi regulasi tersebut di tingkat daerah memerlukan kajian yang mendalam untuk memastikan efektivitas dan kesesuaiannya dengan kondisi lokal. Oleh karena itu, penelitian ini juga dapat menjadi masukan bagi pemerintah pusat dalam evaluasi kebijakan terkait lembaga kemasyarakatan.

Aspek pembangunan berkelanjutan juga menjadi pertimbangan penting dalam penelitian ini. Lembaga kemasyarakatan yang kuat dan efektif akan mampu menjadi penggerak pembangunan yang berkelanjutan di tingkat lokal. Melalui partisipasi aktif masyarakat, pembangunan tidak hanya fokus pada aspek fisik tetapi juga memperhatikan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Hal ini sejalan dengan konsep pembangunan berkelanjutan yang menjadi paradigma pembangunan global saat ini.

Dengan demikian, penelitian tentang analisis yuridis kedudukan lembaga kemasyarakatan Tebing Tinggi dalam sistem pemerintahan daerah dengan fokus pada penguatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota menjadi sangat relevan dan penting untuk dilakukan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam pengembangan konsep dan implementasi lembaga kemasyarakatan yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk menuangkan dalam bentuk tulisan tesis yang berjudul: “Analisis Kedudukan Lembaga Kemasyarakatan Tebing Tinggi Dalam Sistem Pemerintahan Daerah (Tinjauan Terhadap Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Kota Pada Kelurahan Bandar Utama, Kota Tebing Tinggi)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan hukum kedudukan Lembaga Kemasyarakatan di Kota Tebing Tinggi dalam struktur pemerintahan daerah terkait pemberdayaan masyarakat?
2. Bagaimana tingkat keberhasilan lembaga di Kelurahan Bandar Utama Kota Tebing Tinggi dalam mengimplementasikan program pembangunan daerah ditinjau dari perspektif yuridis dan sistem pemerintahan daerah?
3. Bagaimana hambatan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan Bandar Utama, Kota Tebing Tinggi dalam memperkuat partisipasi masyarakat pada pembangunan Kota Tebing Tinggi serta bagaimana alternatif penyelesaian secara hukum tata negara untuk mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum kedudukan Lembaga Kemasyarakatan di Kota Tebing Tinggi dalam struktur pemerintahan daerah terkait pemberdayaan masyarakat.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tingkat keberhasilan lembaga di Kelurahan Bandar Utama Kota Tebing Tinggi dalam mengimplementasikan program pembangunan daerah ditinjau dari perspektif yuridis dan sistem pemerintahan daerah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan Bandar Utama, Kota Tebing Tinggi dalam memperkuat partisipasi masyarakat pada pembangunan Kota Tebing Tinggi serta alternatif penyelesaian secara hukum tata negara untuk mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini dapat dilihat dari segi teoritis dan praktis sebagai berikut:

- 1). Secara teoritis
 - a. Memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum tata negara dan pemerintahan daerah, dengan menganalisis kedudukan lembaga kemasyarakatan dalam struktur pemerintahan daerah dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
 - b. Memperkaya literatur akademis mengenai hubungan antara lembaga kemasyarakatan dengan sistem pemerintahan daerah,

serta mekanisme penguatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota dari perspektif yuridis.

- c. Mengembangkan konsep teoritis tentang peran dan fungsi lembaga kemasyarakatan sebagai instrumen demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka otonomi daerah.

2) Secara praktis

a. . Bagi Peneliti

Penelitian ini membantu peneliti memperdalam pemahaman tentang dinamika hubungan antara lembaga kemasyarakatan dengan pemerintahan daerah, serta kompleksitas permasalahan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota dari sudut pandang hukum tata negara.

b. Bagi Masyarakat

Memberikan pemahaman yang lebih baik kepada masyarakat tentang hak dan peran mereka dalam proses pembangunan daerah melalui lembaga kemasyarakatan, sehingga dapat meningkatkan kesadaran dan partisipasi aktif dalam pembangunan kota.

c. Bagi Lembaga Kemasyarakatan

Memberikan panduan dan rekomendasi untuk memperkuat kapasitas kelembagaan dalam menjalankan fungsi dan perannya sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori.

a. Teori *Welfare State*

Untuk menjawab persoalan tentang kendala Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Tebing Tinggi dalam pelaksanaan Pembangunan di Kota Tebing Tinggi dan solusi dalam menanggulangi hambatan tersebut, penulis menggunakan teori yang ketiga yakni Teori *Welfare State*.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah gagasan bahwa negara bertanggung jawab atas warga negaranya, yaitu dengan jalan sejahteraan rakyatnya melalui pelayanan, bantuan, perlindungan dan pencegahan masalah-masalah sosial. Oleh karena itu, suatu negara yang menerapkan konsep negara *welfare state* mempunyai kebijakan publik yang bersifat pelayanan, bantuan, perlindungan atau pencegahan pada masalah sosial.⁶

Pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia sesungguhnya mengacu pada konsep negara kesejahteraan. Konsep *Welfare state* yang lahir di era abad ke-20 sebagai koreksi berkembangnya konsep negara sebagai penjaga malam, gejala kapitalisme perekonomian yang secara

⁶ Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, h. 73.

perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama.⁷ Akibatnya timbul jurang kemiskinan yang menunjukkan kecenderungan semakin menajam, yang sulit dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Munculnya aliran sosialisme yang menentang individualisme dan liberalisme yang dianggap sebagai sebab runculnya kapitalisme yang menindas rakyat miskin dan bahkan menciptakan kemiskinan itu sendiri. Karena itu, atas pengaruh sosialisme ini, muncul konsepsi baru mengenai negara sebagai penjaga malam, menjadi *welfare state*.

Dalam konsep *Welfare state*, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat. Fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada diluar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti *social security*, kesehatan. Globalisasi dapat dipahami sebagai perubahan-perubahan dalam bidang ekonomi dan sosial yang berkombinasi dengan pembentukan hubungan regional dan global yang unik, yang lebih ekstensif dan intensif dibandingkan dengan periode sebelumnya, yang menantang dan membentuk kembali komunitas politik,

⁷ Winda Roselina Effendi, "Konsep Welfare State Di Indonesia," Jurnal Trias Politika, Vol. 1, No. 1, 2017, h. 172.

dan secara spesifik, negara modern melibatkan sejumlah perkembangan yang dapat dipikirkan sebagai sesuatu yang mendalam dan melibatkan suatu transformasi struktural.⁸

Negara Kesejahteraan, *Welfare State* bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum. Negara adalah alat yang dibentuk rakyatnya untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kemakmuran dan keadilan sosial. Menurut Kranenburg teori *Welfare State* bukan sekadar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan warganya. Kesejahteraan pun meliputi berbagai bidang yang luas cakupannya, sehingga selayaknya tujuan negara itu disebut secara plural yaitu tujuan-tujuan negara.

Selain itu menurutnya bahwa upaya pencapaian tujuan-tujuan negara itu dilandasi oleh keadilan secara merata, seimbang.⁹ Negara dapat tergolong sebagai *Welfare State* dapat diamati melalui beberapa karakter umum tertentu yaitu, lebih dari setengah pengeluaran negara tersebut ditujukan untuk kebijakan sosial atau tanggung jawab untuk penyediaan kesejahteraan yang komprehensif dan universal bagi warganya, adanya komitmen jangka panjang yang dibuat dimana memiliki seperangkat program pemerintah yang bertujuan untuk menjamin kesejahteraan untuk menghadapi kemungkinan yang akan dihadapi dalam modernitas, individualisasi, dan masyarakat yang terindustrialisasi selanjutnya, negara

⁸ *Ibid*

⁹ R. Kranenburg, Dan Tk. B. Sabaroedin, Ilmu Negara Umum, Cetakan Kesebelas, Jakarta: Pradnya Paramita, 1999.

menjadi negara yang tanpa kehilangan posisi pemegang tanggung jawab utamanya, mampu mengkombinasikan tenaga dari berbagai pihak sebagai organisasi sosial, pihak independen, voluntary dalam menyediakan perlindungan kesejahteraan bagi masyarakat.¹⁰

Welfare state sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya. Konsep *welfare state* secara eksplisit tercantum dalam tujuan Negara sebagaimana tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945. Dalam mewujudkan kesejahteraan, negara harus sedapat mungkin dapat memenuhi kesejahteraan tersebut dan meningkatkan pembangunan dalam segala bidang. Sebagai perwujudan *welfare state* dan solusi luasnya wilayah, Negara melakukan desentralisasi kekuasaan kepada Pemerintah Daerah agar pelayanan publik dapat dilaksanakan secara efektif.¹¹ Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah

b. Teori Sistem Hukum (Lawrence M. Friedman)

Lawrence M. Friedman mengembangkan teori sistem hukum yang menjelaskan bahwa hukum bukan sekadar kumpulan peraturan tertulis, melainkan suatu sistem yang hidup dan berfungsi dalam masyarakat. Friedman mengemukakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen

¹⁰ Collin Hay, *The State Theory And Issues*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.

¹¹Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara PTUN Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa*, Yogyakarta: Liberty, 2009, h. 126.

utama yang saling berkaitan dan mempengaruhi satu sama lain, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.¹² Teori ini muncul sebagai kritik terhadap pendekatan legalistik yang hanya melihat hukum dari aspek peraturan perundang-undangan semata, tanpa mempertimbangkan bagaimana hukum tersebut bekerja di tengah masyarakat.

Struktur hukum merujuk pada kerangka atau bentuk permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap berada dalam batas-batasnya. Struktur ini mencakup lembaga-lembaga hukum yang ada, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya, serta tata cara naik banding dari pengadilan yang satu ke pengadilan lainnya. Dalam struktur hukum juga termasuk susunan badan legislatif, kewenangan yang dimilikinya, serta cara kerja lembaga-lembaga tersebut. Struktur hukum menunjukkan bagaimana lembaga-lembaga hukum diorganisasikan dan bagaimana fungsi-fungsi hukum dialokasikan serta dilaksanakan oleh lembaga-lembaga tersebut.

Friedman menjelaskan bahwa struktur hukum memberikan batasan dan kemungkinan bagi bekerjanya suatu sistem hukum. Lembaga-lembaga yang termasuk dalam struktur hukum tidak hanya lembaga peradilan, tetapi juga badan-badan pembuat undang-undang, kepolisian, kejaksaan, lembaga pemasyarakatan, bahkan lembaga-lembaga pemerintahan yang

¹² Hafizhullah, M. A., "Penerapan Bimbingan Perkawinan Di Kantor Urusan Agama Lowokwaru Perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman," 2024, Disertasi Doktorat, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim.

memiliki kewenangan dalam bidang hukum tertentu.¹³ Setiap lembaga memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda, namun saling terkait dalam menjalankan sistem hukum secara menyeluruh. Struktur hukum yang baik harus mampu memberikan kepastian mengenai pembagian tugas dan kewenangan antar lembaga, sehingga tidak terjadi tumpang tindih atau kekosongan kewenangan.

Substansi hukum adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata dari manusia yang berada dalam sistem hukum tersebut. Substansi mencakup produk yang dihasilkan oleh sistem hukum, baik berupa keputusan yang dikeluarkan maupun aturan baru yang disusun. Substansi hukum meliputi hukum yang hidup atau *living law*, bukan hanya peraturan yang terdapat dalam kitab undang-undang atau keputusan pengadilan. Elemen ini juga mencakup semua ketentuan mengenai bagaimana lembaga-lembaga hukum harus berperilaku, termasuk peraturan tentang perceraian, cara membuat kontrak yang sah, aturan tentang pencurian, dan segala ketentuan yang mengatur hak dan kewajiban warga negara.

Substansi hukum menurut Friedman mencerminkan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dan negara pada waktu tertentu. Peraturan perundang-undangan yang dibuat merupakan refleksi dari kebutuhan dan tuntutan masyarakat terhadap pengaturan hubungan sosial. Substansi hukum bersifat dinamis, artinya dapat berubah sesuai dengan

¹³ Fernando, Z. J., "Penegakan Hukum (Law Enforcement) Dan Problematika Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia," *Majalah Keadilan*, Vol. 20, No. 1, 2020, h. 66-78.

perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat.¹⁴ Perubahan substansi hukum dapat terjadi melalui pembentukan peraturan baru, pencabutan peraturan lama, atau melalui interpretasi baru terhadap peraturan yang sudah ada. Kualitas substansi hukum sangat menentukan apakah hukum tersebut dapat menjawab permasalahan yang ada dalam masyarakat atau justru menimbulkan masalah baru.

Budaya hukum merupakan elemen ketiga yang sangat menentukan berhasil atau tidaknya penegakan hukum dalam masyarakat. Friedman mendefinisikan budaya hukum sebagai sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, termasuk kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapan mereka terhadap hukum. Budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum yang baik, sistem hukum tidak akan memiliki kekuatan untuk berlaku efektif di masyarakat. Budaya hukum inilah yang menjadi jembatan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Friedman membedakan budaya hukum menjadi dua jenis, yaitu budaya hukum internal dan budaya hukum eksternal. Budaya hukum internal adalah budaya hukum yang dimiliki oleh para pelaku hukum atau mereka yang menjalankan tugas dalam sistem hukum, seperti hakim, jaksa,

¹⁴ Suyatno, S. S., "Kelemahan Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman Dalam Hukum Indonesia," IUS FACTI: Jurnal Berkala Fakultas Hukum Universitas Bung Karno, Vol. 2, No. 1 Juni, 2023, h. 197-205.

polisi, advokat, dan pejabat pemerintahan.¹⁵ Budaya hukum internal mencerminkan bagaimana para pelaku hukum memahami dan menjalankan tugas mereka, termasuk nilai-nilai profesionalisme, integritas, dan dedikasi terhadap penegakan hukum. Sementara budaya hukum eksternal adalah budaya hukum masyarakat pada umumnya, yaitu sikap dan perilaku masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya hukum eksternal mencakup tingkat kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan terhadap hukum, serta kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga hukum.

Kesadaran hukum masyarakat menjadi bagian penting dari budaya hukum eksternal. Masyarakat yang memiliki kesadaran hukum tinggi akan lebih mudah menerima dan mematuhi peraturan yang ada, bahkan tanpa perlu adanya sanksi atau paksaan. Sebaliknya, masyarakat dengan kesadaran hukum rendah cenderung melihat hukum sebagai beban atau sesuatu yang dapat dihindari jika memungkinkan. Friedman menekankan bahwa budaya hukum sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang ada dalam masyarakat. Pengalaman masyarakat dalam berinteraksi dengan sistem hukum juga membentuk persepsi dan sikap mereka terhadap hukum.

Ketiga elemen tersebut harus berjalan secara seimbang dan saling mendukung agar sistem hukum dapat berfungsi dengan baik. Jika salah

¹⁵ Herviani, F., Zuhriah, E., & Yasin, R. C. L., "Pertimbangan Hakim Dalam Pemberian Dispensasi Nikah Perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman Di Pengadilan Agama Malang," *Jurnal Intelektualita: Keislaman, Sosial Dan Sains*, Vol. 11, No. 1, 2022, h. 117-127.

satu elemen mengalami kelemahan atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya, maka sistem hukum secara keseluruhan akan terpengaruh dan tidak dapat mencapai tujuannya. Friedman menekankan bahwa efektivitas sistem hukum sangat bergantung pada interaksi dan keselarasan antara struktur, substansi, dan budaya hukum yang ada dalam masyarakat. Sistem hukum yang memiliki struktur baik namun substansi yang buruk, atau substansi yang baik namun tidak didukung budaya hukum yang memadai, tetap tidak akan menghasilkan penegakan hukum yang efektif.

Teori ini memberikan kerangka analisis yang berguna untuk memahami bagaimana sistem hukum bekerja dalam praktik, tidak hanya dari aspek normatif atau peraturan tertulis, tetapi juga mempertimbangkan aspek kelembagaan dan perilaku masyarakat terhadap hukum. Pendekatan Friedman memungkinkan peneliti untuk mengkaji fenomena hukum secara menyeluruh dengan memperhatikan bagaimana ketiga elemen tersebut berinteraksi dalam realitas sosial.¹⁶ Teori sistem hukum ini telah banyak digunakan sebagai alat analisis dalam berbagai penelitian hukum, baik yang bersifat normatif maupun empiris, karena kemampuannya untuk menjelaskan dinamika hukum dalam masyarakat.

Dalam perkembangannya, teori sistem hukum Friedman menjadi salah satu teori yang paling berpengaruh dalam sosiologi hukum. Teori ini memberikan pemahaman bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari

¹⁶ Sari, F. R., & Adityo, R. D., "Efektivitas Alat Bukti Elektronik Pada Praktik Beracara Perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman," *Sakina: Journal Of Family Studies*, Vol. 8, No. 2, 2024, h. 244-257.

masyarakat tempat hukum itu berlaku. Hukum dibentuk oleh masyarakat dan sebaliknya hukum juga membentuk perilaku masyarakat. Oleh karena itu, untuk memahami sistem hukum suatu negara atau daerah, tidak cukup hanya dengan membaca peraturan perundang-undangnya, tetapi juga harus memahami bagaimana struktur kelembagaan hukumnya dibangun dan bagaimana masyarakat memandang serta berinteraksi dengan hukum tersebut.

Relevansi teori Friedman semakin terlihat dalam era modern dimana tuntutan terhadap pemerintahan yang baik dan bersih semakin meningkat. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan memerlukan sistem hukum yang tidak hanya lengkap dari segi peraturan, tetapi juga didukung oleh lembaga-lembaga yang berfungsi dengan baik dan masyarakat yang memiliki kesadaran tinggi terhadap hak dan kewajibannya. Tanpa keseimbangan antara struktur, substansi, dan budaya hukum, upaya-upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan akan mengalami hambatan yang signifikan.

c. Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) menyebutkan bahwa "Negara 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". Sedangkan Pasal 18 UUD 19945 ayat (2) sebagai *ground norm* dari pemerintahan

daerah secara tegas menyatakan: "Pemerintah provinsi, kota/ kabupaten, mengatur, dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian dilakukan berdasar prinsip otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Evy Pajriani menyebutkan, kata otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autonomia* atau *autonomos* dengan *auto* yang berarti "sendiri". Sementara *nomos* berarti "aturan atau undang-undang".¹⁷

Daerah Otonom dicirikan dengan dua model kebijakan publik¹⁸, yaitu kebijakan publik pemerintah pusat dan kebijakan publik pemerintah daerah¹⁹. Keduanya berlaku di daerah melalui Peraturan Daerah (Perda). Kebijakan publik dari pemerintah pusat dalam teori dideskripsikan sebagai kebijakan turunan atau instruksional.

Inisiatif daerah dalam menetapkan kebijakan publik disebut sebagai Kebijakan Publik Daerah.²⁰ Kebijakan tersebut disusun dengan

¹⁷ Evy Pajriani, *Hubungan Struktural Dan Fungsional Pemerintahan Pusat Dan Daerah, Modul Pembelajaran PPKN*, Jakarta: Kemendikbud, 2020.

¹⁸ M. Dasril, "Evaluasi Dampak Implementasi Kebijakan Publik (Studi Tentang Evaluasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Penertiban Ternak)," *Jurnal Dialektika*, Vol. 1, No. 2, 2017, h. 67-89

¹⁹ B.M. Faturrahman, "Konseptualisasi Mitigasi Bencana Melalui Perspektif Kebijakan Publik," *Jurnal Ilmu Administrasi Publik Publisia*, Vol. 3, No. 2, 2018, h. 121-134.

²⁰ M.I. Patarai, *Kebijakan Publik Daerah: Posisi Dan Dimensinya Dalam Perspektif Desentralisasi Kebijakan*, Jurnal De La Macca, Vol. 1, 2020

memperhatikan teori kebijakan publik dan pengambilan keputusan.²¹ Hal umum yang perlu diperhatikan pada posisi dan dimensi desentralisasi kebijakan simultan dengan kebijakan pusat terhadap agenda nasional.²² Selain itu, perwujudannya memenuhi standar kebijakan publik dengan pendekatan Hukum Tata Pemerintahan atau Hukum Administrasi dan Sistem Pemerintahan.²³ Dalam hal ini desentralisasi kebijakan sebagai praktik asas penyelenggaraan otonomi daerah.²⁴

Secara konseptual, pengertian desentralisasi ini telah banyak didefinisikan oleh para ahli dari berbagai sudut pandang, terutama perspektif politik dan administrasi publik. Salah satu definisi desentralisasi yang menjadi rujukan dalam perspektif administrasi publik adalah dikemukakan Rondinelli dan Cheema, yang menyatakan bahwa desentralisasi:²⁵

“...The transferring of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local governments, or nongovernmental organizations.” (Desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema merupakan penyerahan perencanaan, pengambilan keputusan atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administrasi lokal, organisasi semi-otonom dan organisasi parastatal, pemerintah lokal atau organisasi daerah).

²¹ B. Prasetyo, *Kajian Teoritik Karakter Kebijakan Publik*, Jurnal Politik Indonesia, Vol.1 No.1, 2012

²² M.I. Patarai, *Op.Cit*

²³ M. Jeddawi, *Urgensi Penegakan Hkm Tata Pemerintahan*, Jurna Pqllqngga Praja, Vol. 1 No. 1, 2020, H. 1-15

²⁴ A. Purwandi, *Harmonisasi Pengaturan Perenanaan Pembangunan Antara Pusat Dan Daerah Era Otonomi Daerah*, Jurnal Perspektif, Vol. 18 No. 2, 2013, H. 86-96

²⁵ Dalam Tb. Ace Hasan Syadzily, *Konsep Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Fakultas Ekonomi Dan Bisnis, Universitas Islam Negeri Jakarta, 2020, H. 18

Otonomi daerah berupaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan makmur. Pemberian, pelimpahan, dan penyerahan sebagian tugastugas kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah menjamin setiap daerah memiliki peluang yang sama untuk berkembang berdasarkan potensi yang ada, berupa sumber daya alam dan sumber daya manusia. Otonomi daerah sebagai satu bentuk desentralisasi kebijakan pemerintahan bertujuan untuk mendekatkan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan. Hakikat dari desentralisasi adalah tugas pemerintah daerah yang dilakukan oleh aparatur dari pemerintah daerah di daerah dengan menggunakan dana yang bersumber dari APBD.²⁶

Sejalan dengan tujuan otonomi daerah, desentralisasi juga bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya peran serta masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari *provider* menjadi *fasilitator*.

²⁶ Andi Pangerang Moenta & Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok, 2018, H. 28.

Menurut Mardiasmo, ada tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:²⁷

1. Menciptakan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Desentralisasi fiskal merupakan suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan pemerintah yang dilimpahkan. Desentralisasi fiskal juga memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk menggali potensi yang dimiliki sebagai sumber pendapatan daerah untuk membiayai pengeluaran daerah.

Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak budaya atau latar belakang sejarahnya. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Penggunaan teori desentralisasi dan otonomi daerah dalam penelitian tesis ini adalah untuk menjawab rumusan pertama tentang

²⁷ Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi Yogyakarta, 2002

kedudukan dan fungsi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Tebing Tinggi dalam meningkatkan pemberdayaan masyarakat.

2. Kerangka Konsep

Secara umum, kerangka konseptual atau kerangka konsep adalah hubungan antara konsep satu dengan konsep lainnya dari masalah penelitian. Kerangka konsep penelitian berguna untuk menjelaskan dengan baik tentang topik yang akan diteliti.²⁸

Secara etimologis, istilah konsep berasal dari kata *conceptum* yang berarti sesuatu yang dipahami. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsep adalah ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret. Ia juga berarti sebuah gambaran mental dari obyek, proses, pendapat, atau apapun yang digunakan oleh akal budi untuk memahami hal-hal lain.²⁹

Menurut Singarimbun dan Effendi, konsep adalah sebuah istilah atau definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak (abstraksi) suatu kejadian, keadaan, kelompok, atau individu yang menjadi obyek.³⁰ Dengan adanya konsep, seorang peneliti diharapkan dapat menggunakan suatu istilah untuk beberapa kejadian yang saling berkaitan. Karena konsep juga berfungsi untuk mewakili realitas yang kompleks.

²⁸ Azis Hidayat, *Metode Penelitian Dan Teknik Analisis Data*, Salemba Baru, Jakarta, 2017, H. 41

²⁹ Pusat Pembinaan Bahasa Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, H. 520

³⁰ Masri Singarimbun Dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1997, H 33

Menjawab permasalahan dalam penelitian ini perlu didefinisikan beberapa konsep dasar dalam rangka menyamakan persepsi agar secara operasional dapat dibatasi ruang lingkup variabel dan dapat diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditentukan, yakni sebagai berikut :

1. Lembaga Kemasyarakatan Tebing Tinggi

Lembaga kemasyarakatan merupakan organisasi yang tumbuh dan berkembang dari masyarakat itu sendiri sebagai wadah untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan bersama.³¹ Organisasi ini memiliki karakteristik unik karena lahir dari kebutuhan riil masyarakat dan digerakkan oleh semangat gotong royong serta kepedulian terhadap kepentingan bersama. Keberadaan lembaga kemasyarakatan tidak dapat dipisahkan dari dinamika kehidupan sosial masyarakat yang selalu membutuhkan wadah untuk mengorganisir diri dan menyuarakan kepentingan kolektif.

Lembaga kemasyarakatan Tebing Tinggi memiliki peran strategis sebagai jembatan antara masyarakat dengan pemerintah daerah. Peran ini menjadi sangat penting mengingat kompleksitas permasalahan pembangunan kota yang memerlukan keterlibatan aktif dari seluruh komponen masyarakat. Lembaga kemasyarakatan berfungsi sebagai mediator yang dapat menerjemahkan aspirasi masyarakat ke dalam

³¹Rauf, R., & Munaf, Y., *Lembaga Kemasyarakatan Di Indonesia*, 2015: Zanafa Publishing.

bahasa kebijakan yang dapat dipahami oleh pemerintah, sekaligus menjadi saluran komunikasi yang efektif untuk menyampaikan program-program pemerintah kepada masyarakat.

Keberadaan lembaga ini tidak hanya berfungsi sebagai wadah partisipasi masyarakat, tetapi juga sebagai instrumen pemberdayaan yang dapat mendorong terciptanya *good governance* di tingkat lokal. Melalui lembaga kemasyarakatan, masyarakat dapat mengembangkan kapasitas dan kemampuan untuk berpartisipasi secara bermakna dalam proses pembangunan. Hal ini mencakup peningkatan pengetahuan, keterampilan, dan kesadaran masyarakat tentang hak-hak mereka sebagai warga negara dan tanggung jawab dalam pembangunan daerah.

Secara yuridis, lembaga kemasyarakatan Tebing Tinggi memiliki landasan hukum yang kuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Landasan hukum ini memberikan legitimasi formal terhadap keberadaan dan aktivitas lembaga kemasyarakatan, sekaligus memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat untuk berorganisasi dan berpartisipasi dalam pembangunan. Posisi dan kedudukannya memerlukan analisis mendalam untuk memahami sejauh mana lembaga ini dapat berperan optimal dalam proses pembangunan kota.

Legitimasi hukum yang dimiliki lembaga kemasyarakatan menjadi dasar kuat untuk melakukan fungsi-fungsi strategis dalam mendorong

partisipasi masyarakat dan pemberdayaan komunitas lokal. Fungsi-fungsi ini mencakup advokasi kebijakan, pengawasan terhadap pelaksanaan program pembangunan, mobilisasi sumber daya masyarakat, dan penguatan kapasitas masyarakat. Dengan legitimasi hukum yang kuat, lembaga kemasyarakatan dapat menjalankan perannya dengan lebih efektif dan mendapat pengakuan dari berbagai pihak.

2. Sistem Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menganut prinsip otonomi daerah yang memberikan kewenangan luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Prinsip otonomi daerah ini merupakan manifestasi dari semangat demokratisasi yang menghendaki adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga daerah memiliki ruang yang cukup untuk mengembangkan potensi dan mengatasi permasalahan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal.

Implementasi sistem pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari peran serta masyarakat melalui berbagai lembaga kemasyarakatan yang ada. Hal ini sejalan dengan konsep demokrasi yang mengutamakan kedaulatan rakyat, dimana masyarakat bukan hanya sebagai objek pembangunan tetapi juga sebagai subjek yang aktif dalam proses pembangunan. Keterlibatan masyarakat melalui lembaga

kemasyarakatan menjadi indikator penting dari kualitas demokrasi dan *good governance* di tingkat lokal.³²

Struktur pemerintahan daerah yang demokratis mensyaratkan adanya ruang partisipasi yang memadai bagi masyarakat. Ruang partisipasi ini tidak hanya terbatas pada aspek formal seperti pemilihan kepala daerah atau anggota DPRD, tetapi juga mencakup keterlibatan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Struktur yang demokratis juga memungkinkan adanya *check and balance* antara lembaga-lembaga pemerintahan dengan lembaga kemasyarakatan.

Semangat reformasi menghendaki adanya pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.³³ Transparansi berarti keterbukaan informasi dan proses pengambilan keputusan kepada publik, akuntabilitas berarti pertanggungjawaban atas segala tindakan dan keputusan yang diambil, sedangkan responsivitas berarti kepekaan dan kemampuan merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Ketiga prinsip ini menjadi fondasi bagi terciptanya pemerintahan yang baik dan demokratis

Sistem pemerintahan daerah yang efektif memerlukan sinergi yang harmonis antara institusi pemerintah formal dengan lembaga-lembaga

³² Lukow, S., "Eksistensi Good Governance Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Kota Manado," *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. 1, No. 5, 2013, h. 130-142.

³³ Anggriani, J., "Kedudukan Qanun Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Dan Mekanisme Pengawasannya," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 18, No. 3, 2011, h. 320-335.

kemasyarakatan yang ada di daerah. Sinergi ini menciptakan kolaborasi yang produktif dimana masing-masing pihak dapat berkontribusi sesuai dengan kapasitas dan keahliannya. Pemerintah daerah menyediakan kerangka kebijakan dan sumber daya, sementara lembaga kemasyarakatan menyediakan dukungan masyarakat dan implementasi program di tingkat grassroots.

Efektivitas sistem pemerintahan daerah juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan untuk mengelola konflik dan perbedaan kepentingan yang mungkin muncul antara berbagai *stakeholder*. Hal ini memerlukan mekanisme penyelesaian konflik yang adil dan dapat diterima oleh semua pihak, serta kemampuan untuk membangun konsensus dalam pengambilan keputusan publik.

3. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan aktif warga negara dalam proses pengambilan keputusan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka. Konsep partisipasi masyarakat berkembang dari pemahaman bahwa masyarakat memiliki hak untuk ikut serta dalam menentukan kebijakan-kebijakan yang akan mempengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi bukan hanya merupakan hak demokratis, tetapi juga merupakan instrumen penting untuk memastikan bahwa kebijakan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.³⁴

³⁴Lubis, A., "Upaya Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan," *Jurnal Tabularasa*, Vol. 6, No. 2, 2009, h. 181-190

Partisipasi masyarakat menjadi elemen krusial yang menentukan keberhasilan program-program pembangunan. Pengalaman pembangunan di berbagai negara menunjukkan bahwa program pembangunan yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat cenderung lebih berhasil dan berkelanjutan dibandingkan dengan program yang bersifat top-down dan tidak melibatkan masyarakat. Hal ini karena partisipasi masyarakat memungkinkan adanya ownership dan komitmen yang kuat dari masyarakat terhadap program pembangunan.

Partisipasi masyarakat tidak hanya terbatas pada aspek konsultasi, tetapi juga mencakup keterlibatan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pembangunan. Tahap perencanaan memungkinkan masyarakat untuk memberikan masukan tentang prioritas dan strategi pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Tahap pelaksanaan melibatkan masyarakat sebagai pelaku aktif dalam implementasi program, sementara tahap pengawasan dan evaluasi memungkinkan masyarakat untuk memantau dan menilai efektivitas program pembangunan.

Konsep partisipasi masyarakat mengandung dimensi yang kompleks, mulai dari partisipasi politik, ekonomi, sosial, hingga budaya. Partisipasi politik mencakup keterlibatan dalam proses pemilihan umum, perumusan kebijakan, dan pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Partisipasi ekonomi melibatkan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan ekonomi produktif dan akses terhadap sumber daya ekonomi.

Partisipasi sosial mencakup keterlibatan dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan dan pembangunan modal sosial, sedangkan partisipasi budaya melibatkan pelestarian dan pengembangan budaya lokal.

Efektivitas partisipasi masyarakat sangat tergantung pada tersedianya mekanisme dan saluran yang memadai, termasuk melalui lembaga kemasyarakatan yang dapat menjadi wadah penyaluran aspirasi dan kepentingan masyarakat. Mekanisme partisipasi yang efektif harus mudah diakses oleh masyarakat, transparan dalam prosesnya, dan memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Kualitas partisipasi masyarakat juga dipengaruhi oleh tingkat kesadaran, pengetahuan, dan kapasitas masyarakat dalam memahami isu-isu pembangunan yang dihadapi. Masyarakat yang memiliki kesadaran tinggi tentang hak dan tanggung jawabnya akan lebih aktif berpartisipasi dalam proses pembangunan. Pengetahuan yang memadai tentang isu-isu pembangunan memungkinkan masyarakat untuk memberikan kontribusi yang bermakna, sementara kapasitas yang memadai memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi secara efektif.

Hambatan terhadap partisipasi masyarakat dapat berupa hambatan struktural, seperti ketidaktersediaan mekanisme partisipasi yang

memadai, maupun hambatan kultural, seperti budaya paternalistik yang menghambat keterlibatan masyarakat. Mengatasi hambatan-hambatan ini memerlukan upaya yang komprehensif, termasuk reformasi kelembagaan, peningkatan kapasitas masyarakat, dan perubahan budaya politik yang lebih demokratis dan partisipatif.

4. Pembangunan Kota

Pembangunan kota merupakan proses transformasi yang mendalam dan berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya yang tersedia secara optimal. Proses transformasi ini melibatkan perubahan fisik, ekonomi, sosial, dan lingkungan yang saling berinteraksi dan mempengaruhi satu sama lain. Pembangunan kota bukan hanya tentang pembangunan infrastruktur fisik, tetapi juga tentang pembangunan manusia dan sistem sosial yang mendukung kehidupan kota yang berkualitas.³⁵

Pembangunan kota tidak hanya terfokus pada aspek fisik seperti infrastruktur dan fasilitas umum, tetapi juga mencakup pembangunan sumber daya manusia, ekonomi, sosial, dan lingkungan yang saling berinteraksi dan mendukung satu sama lain. Aspek fisik mencakup pembangunan jalan, jembatan, gedung, taman, dan fasilitas publik lainnya. Aspek sumber daya manusia melibatkan peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan, dan keterampilan masyarakat. Aspek ekonomi

³⁵ Mashur, D., "Strategi Pembangunan Kota Pekanbaru Menuju Kota Metropolitan Madani," *Jurnal Administrasi Pembangunan*, Vol. 4, No. 2, 2017, h. 109-114.

mencakup pengembangan sektor-sektor ekonomi produktif dan penciptaan lapangan kerja, sedangkan aspek sosial melibatkan penguatan kohesi sosial dan modal sosial masyarakat.

Aspek lingkungan dalam pembangunan kota menjadi semakin penting seiring dengan meningkatnya kesadaran akan pentingnya pembangunan berkelanjutan. Hal ini mencakup upaya untuk menjaga kualitas udara dan air, pengelolaan sampah yang efektif, pelestarian ruang terbuka hijau, dan mitigasi dampak perubahan iklim. Pembangunan kota yang berkelanjutan harus mampu memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Keberhasilan pembangunan kota sangat ditentukan oleh sejauh mana seluruh elemen masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan tersebut. Partisipasi ini mencakup keterlibatan berbagai *stakeholder*, mulai dari pemerintah, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, hingga masyarakat biasa. Setiap *stakeholder* memiliki peran dan kontribusi yang unik dalam proses pembangunan kota, dan kolaborasi yang efektif antara berbagai stakeholder menjadi kunci keberhasilan pembangunan.

Pembangunan kota yang berkelanjutan memerlukan pendekatan yang partisipatif, inklusif, dan berbasis pada kebutuhan riil masyarakat. Pendekatan partisipatif memungkinkan masyarakat untuk terlibat aktif dalam setiap tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan hingga

evaluasi. Pendekatan inklusif memastikan bahwa semua kelompok masyarakat, termasuk kelompok marginal dan rentan, dapat merasakan manfaat dari pembangunan kota. Pendekatan berbasis kebutuhan riil masyarakat memastikan bahwa program pembangunan sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Konsep pembangunan kota modern juga mengintegrasikan prinsip-prinsip *good governance*, dimana transparansi, akuntabilitas, dan responsivitas menjadi kunci utama dalam proses pembangunan. Transparansi dalam pembangunan kota berarti keterbukaan informasi tentang rencana, anggaran, dan pelaksanaan program pembangunan kepada publik. Akuntabilitas berarti pertanggungjawaban atas penggunaan sumber daya publik dan pencapaian target pembangunan. Responsivitas berarti kemampuan untuk merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat dengan cepat dan tepat.

Pembangunan kota yang efektif juga memerlukan perencanaan yang matang dan komprehensif. Perencanaan pembangunan kota harus didasarkan pada analisis yang mendalam tentang potensi dan permasalahan kota, proyeksi pertumbuhan penduduk dan ekonomi, serta visi jangka panjang tentang masa depan kota. Perencanaan yang baik juga harus fleksibel dan dapat disesuaikan dengan perubahan kondisi dan kebutuhan masyarakat.

Mekanisme yang memungkinkan masyarakat untuk terlibat secara aktif dalam setiap tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan

hingga evaluasi hasil pembangunan, menjadi prasyarat penting bagi keberhasilan pembangunan kota. Mekanisme ini harus mudah diakses, transparan, dan memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Evaluasi hasil pembangunan yang melibatkan masyarakat juga penting untuk memastikan bahwa tujuan pembangunan tercapai dan untuk melakukan perbaikan dalam program pembangunan selanjutnya.

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi yang diketahui dan penelusuran kepustakaan yang dilakukan khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, penulisan tesis terkait dengan judul :

“Analisis Kedudukan Lembaga Kemasyarakatan Tebing Tinggi Dalam Sistem Pemerintahan Daerah (Tinjauan Terhadap Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Kota Pada Kelurahan Bandar Utama, Kota Tebing Tinggi)”

Adapun penelitian yang berkaitan dengan Lembaga Kemasyarakatan yang pernah dilakukan adalah:

1. Fajar Tahir, dengan judul: Peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Mewadahi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan di Desa Balassuka Kecamatan Tombolo Pao Kabupaten Gowa. Permasalahan dalam tesis tersebut adalah:

- a. Bagaimanakah peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) sebagai fasilitator?
 - b. peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) sebagai motivator?
2. Eti Armila, dengan judul: Fungsi Lembaga Kemasyarakatan Dalam Pembangunan Fisik Di Desa Miau Baru Kecamatan Kongbeng Kabupaten Kutai Timur. Adapun yang menjadi permasalahan adalah:
- a. Bagaimana pelaksanaan fungsi Lembaga Kemasyarakatan dalam Pembangunan Fisik di Desa Miau Baru Kecamatan Kongbeng Kabupaten Kutai Timur?
 - b. Bagaimana efektifitas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat dalam pembangunan fisik di Desa Miau Baru Kecamatan Kongbeng Kabupaten Kutai Timur?
3. Oscar Dwi Pangestu dengan judul: Peran Lembaga Kemasyarakatan Dalam Menggerakkan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Kampung Baru Kecamatan Senapelan Kota Pekanbaru. Adapun yang mejadi permasalahan adalah:
- a. Bagaimana Peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat dalam menggerakkan partisipasi masyarakat di kelurahan kampung baru, kecamatan senapelan, kota Pekanbaru?
 - b. Bagaimanakah strategi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat dalam meningkatkan partisipasi masyarakat di kelurahan kampung baru, kecamatan senapelan, kota Pekanbaru ?

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya yang asli dan bukan merupakan hasil jiplakan dari tesis orang lain. Tesis ini dibuat berdasarkan hasil pemikiran sendiri, referensi dari buku-buku, undang-undang, makalah-makalah, serta media elektronik yaitu internet dan juga mendapat bantuan dari berbagai pihak. Berdasarkan asas-asas keilmuan yang rasional, jujur, dan terbuka, maka penelitian dan penulisan tesis ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian.

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada tujuan penelitian ini. Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara gejala dan gejala lain dalam masyarakat.³⁶ Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan undang-undang secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik.³⁷

³⁶ Kontjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 2017, H. 42.

³⁷ Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2018, H. 310

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada tujuan penelitian ini. Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara gejala dan gejala lain dalam masyarakat. Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan undang-undang secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik.

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah yuridis normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian yuridis normatif adalah suatu penelitian yang menempatkan norma sebagai obyek penelitian, baik norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, norma hukum yang bersumber dari suatu undang-undang. Disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang menggunakan data sekunder. Penelitian hukum normatif dikenal sebagai penelitian hukum yang bersifat kualitatif. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang menggunakan sumber data primer.

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah yuridis normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian yuridis normatif adalah suatu penelitian yang menempatkan norma sebagai obyek penelitian, baik

norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, norma hukum yang bersumber dari suatu undang-undang³⁸. Disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang menggunakan data sekunder. Penelitian hukum normatif dikenal sebagai penelitian hukum yang bersifat kualitatif. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang menggunakan sumber data primer.³⁹

2. Metode Pendekatan.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris dengan tujuan memperoleh hasil secara kualitatif melalui penelitian lapangan yang dilaksanakan langsung di Kelurahan Bandar Utama, Kota Tebing Tinggi. Objek penelitian ini adalah lembaga kemasyarakatan yang ada di wilayah tersebut serta instansi pemerintah terkait yang menangani pemberdayaan masyarakat.

Pendekatan penelitian merupakan rancangan yang digunakan untuk memperoleh jawaban terhadap pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan. Untuk menganalisis permasalahan secara mendalam, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan lembaga kemasyarakatan dalam sistem pemerintahan daerah, seperti Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang

³⁸ Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, *Loc. Cit*, H. 70

³⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 2018, H. 10.

Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Pemberdayaan Masyarakat, serta Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi yang mengatur tentang lembaga kemasyarakatan. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan kedudukan lembaga kemasyarakatan, sistem pemerintahan daerah, partisipasi masyarakat, serta konsep pembangunan partisipatif.⁴⁰ Pendekatan analitis (*analytical approach*) digunakan untuk menganalisis secara mendalam tentang kedudukan yuridis lembaga kemasyarakatan, efektivitas peran lembaga kemasyarakatan dalam sistem pemerintahan daerah, implementasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota, serta kendala dan solusi penguatan peran lembaga kemasyarakatan.

3. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti. Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya. Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti.

⁴⁰ Khairi, M., "Peraturan Daerah Perspektif Teori Negara Hukum," *Jurnal Hukum Dan Bisnis (Selisik)*, Vol. 3, No. 1, 2017, h. 79-102.

Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya.

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan adalah prosedur yang dilakukan dengan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah dan mengutip dari buku-buku literatur serta melakukan pengkajian terhadap ketentuan kebijakan terkait dengan permasalahan.⁴¹ Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan, yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, karya tulis maupun artikel..

b. Prosedur Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan untuk mempermudah analisis data yang telah diperoleh sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Pengolahan data dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Tahapan pertama adalah mengumpulkan data. Dalam tahapan ini peneliti berusaha mengumpulkan data yang ada dan mempelajarinya.

⁴¹ Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, (Edisi.Revisi), Rineka Cipta, Jakarta, 2010, H.45.

2. Melakukan penyaringan dan kerangka. Peneliti berusaha menyaring hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.
 3. Tahapan selanjutnya adalah analisa data. Dalam tahapan ini, peneliti membaca berulang-ulang kali data yang diperoleh, menganalisa dan menjabarkan mengenai permasalahan yang berkaitan dengan rumusan masalah peneliti.
 4. Tahapan terakhir yang akan dilakukan peneliti adalah menarik sebuah kesimpulan. Semua data-data yang telah dianalisa dan dijabarkan akan diambil kesimpulan dan merupakan jawaban dari permasalahan penelitian ini.
- c. Penyusunan data, adalah kegiatan menyusun data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada sub pokok bahasan sehingga mempermudah interpretasi data

4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti. Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya. Pengumpulan data dalam penelitian ini mempergunakan data primer dan data sekunder.

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan cara studi dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian ini di

perpustakaan dan melakukan identifikasi data. Data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan tersebut selanjutnya akan dipilah-pilah guna memperoleh pasal-pasal yang berisi kaedah-kaedah hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang sedang dihadapi dan disistematisasikan sehingga menghasilkan klasifikasi yang selaras dengan permasalahan penelitian ini. Selanjutnya data yang diperoleh tersebut akan dianalisis secara induktif kualitatif untuk sampai pada kesimpulan, sehingga pokok permasalahan yang ditelaah dalam penelitian ini akan dapat dijawab.

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah:

- a. Bahan Hukum Primer Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.⁴²
- b. Bahan Hukum Sekunder Sumber bahan hukum sekunder adalah hukum yang diperoleh dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum tersebut meliputi literature-literatur ilmiah, buku-buku, kamus hukum, jurnal

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2008, H. 141

hukum, serta komentar-komentar atas putusan pengadilan yang bertujuan untuk mempelajari isu pokok permasalahan yang dibahas.⁴³

- c. Bahan Non Hukum Bahan non hukum sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun meberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan-bahan non hukum dimaksudkan untuk memperkaya dan memperluas wawasan penelitian. Bahan-bahan non hukum dapat berupa laporan penelitian non hukum atau jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan tema penelitian ini. ⁴⁴

5. Analisis Data

Analisis data adalah menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, jelas dan terperinci yang kemudian di interpretasikan untuk memperoleh suatu kesimpulan.⁴⁵ Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dan penarikan kesimpulan dilakukan dengan metode induktif, yaitu menguraikan hal-hal yang bersifat khusus lalu menarik kesimpulan yang bersifat umum sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian.⁴⁶

Proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa tahapan yaitu:

⁴³ *Ibid*, H. 155

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵Sugiono, *Loc.Cit*, H.333.

⁴⁶*Ibid*, H. 12

- a. mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b. pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
- c. melakukan telah atas permasalahan yang akan dibahas yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab permasalahan yang ada;
- e. memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam Kesimpulan

BAB II

PENGATURAN HUKUM KEDUDUKAN LEMBAGA

KEMASYARAKATAN KOTA TEBING TINGGI DALAM STRUKTUR

PEMERINTAHAN DAERAH

A. Landasan Yuridis Lembaga Kemasyarakatan dalam Sistem Pemerintahan Daerah

a. Kerangka Hukum Nasional Lembaga Kemasyarakatan

Lembaga kemasyarakatan sebagai wadah partisipasi masyarakat memiliki landasan hukum yang kuat dalam sistem pemerintahan di Indonesia.⁴⁷ Keberadaan lembaga ini telah diatur sejak era reformasi sebagai upaya untuk mewujudkan pembangunan yang melibatkan masyarakat secara aktif. Pengaturan hukum tentang lembaga kemasyarakatan tidak bisa dilepaskan dari semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁴⁸ Ketentuan ini memberikan landasan konstitusional bagi daerah untuk mengembangkan sistem pemerintahan yang melibatkan partisipasi

⁴⁷ Boediningsi, W., & Rusmaya, E., "Peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Dalam Masyarakat Sosial," *Journal Transformation Of Mandalika*, E-ISSN: 2745-5882, P-ISSN: 2962-2956, Vol. 2, No. 4, 2021, h. 282-291.

⁴⁸ Lekipiouw, S. H., "Konstruksi Penataan Daerah Dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan," *Sasi*, Vol. 26, No. 4, 2020, h. 557-570.

masyarakat. Sebagai perwujudan dari amanat konstitusi tersebut, lahirlah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga kemasyarakatan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi payung hukum utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah. Meskipun undang-undang ini tidak secara khusus mengatur tentang lembaga kemasyarakatan, namun memberikan ruang bagi daerah untuk membentuk dan mengembangkan lembaga-lembaga yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pasal 354 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan Peraturan Desa. Ketentuan ini memberikan legitimasi bagi keberadaan lembaga kemasyarakatan sebagai bagian dari sistem pemerintahan.

Pengaturan yang lebih spesifik tentang lembaga kemasyarakatan ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal 94 ayat (1) undang-undang ini menyebutkan bahwa desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, serta pemberdayaan masyarakat desa. Ketentuan ini menunjukkan bahwa

lembaga kemasyarakatan memiliki peran penting sebagai mitra pemerintah desa dalam pembangunan.⁴⁹

Menariknya, meskipun UU Desa secara formal mengatur tentang pemerintahan desa, prinsip-prinsip yang diatur di dalamnya juga berlaku untuk kelurahan. Hal ini sesuai dengan Pasal 229 UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Dalam praktiknya, lembaga kemasyarakatan di kelurahan memiliki fungsi yang sama dengan lembaga kemasyarakatan di desa, yaitu sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Pasal 94 ayat (2) UU Desa menegaskan bahwa lembaga kemasyarakatan desa merupakan wadah partisipasi masyarakat desa sebagai mitra pemerintah desa. Status sebagai mitra ini sangat penting karena menempatkan lembaga kemasyarakatan bukan sebagai subordinat pemerintah, tetapi sebagai rekan kerja yang sejajar dalam melaksanakan pembangunan. Hal ini mencerminkan semangat demokrasi dan partisipasi yang menjadi roh otonomi daerah.

Lebih lanjut, Pasal 94 ayat (3) menjelaskan tugas lembaga kemasyarakatan desa, yaitu melakukan pemberdayaan masyarakat desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat desa. Ketiga tugas ini menunjukkan

⁴⁹ Fitriya, N. I., "Analisis Siyasah Dusturiyah Tentang Implementasi Lembaga Kemasyarakatan Desa Di Desa Trate Kecamatan Sugihwaras Kabupaten Bojonegoro Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014," 2019, Skripsi, Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya.

bahwa lembaga kemasyarakatan memiliki peran strategis dalam seluruh siklus pembangunan, mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan.

Yang menarik dari Pasal 94 ayat (4) adalah kewajiban bagi semua pihak yang melaksanakan program pembangunan untuk memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada. Ketentuan ini berlaku tidak hanya untuk pemerintah desa, tetapi juga pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan bahkan lembaga non-pemerintah. Artinya, lembaga kemasyarakatan harus menjadi mitra utama dalam setiap kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di wilayahnya.

Untuk memberikan pedoman teknis yang lebih rinci, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa. Permendagri ini mencabut Permendagri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan, sehingga menjadi aturan pelaksana yang berlaku saat ini.

Pasal 1 angka 3 Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 mendefinisikan lembaga kemasyarakatan desa sebagai wadah partisipasi masyarakat, sebagai mitra pemerintah desa, ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat desa. Definisi ini memperjelas kedudukan dan fungsi lembaga kemasyarakatan secara operasional.

Pasal 2 ayat (1) Permendagri tersebut menyatakan bahwa lembaga kemasyarakatan dibentuk atas prakarsa masyarakat yang difasilitasi pemerintah melalui musyawarah dan mufakat. Ketentuan ini penting karena menekankan bahwa lembaga kemasyarakatan tumbuh dari bawah (*bottom-up*), bukan dibentuk secara sepihak oleh pemerintah. Pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator untuk memastikan pembentukan lembaga ini sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.⁵⁰

Lebih lanjut, Pasal 3 Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 mengatur persyaratan pembentukan lembaga kemasyarakatan desa, yang meliputi: berasaskan Pancasila dan UUD 1945, berkedudukan di desa setempat, keberadaannya bermanfaat dan dibutuhkan masyarakat desa, memiliki kepengurusan yang tetap, memiliki sekretariat yang bersifat tetap, dan tidak berafiliasi kepada partai politik. Persyaratan terakhir sangat penting untuk menjaga netralitas dan independensi lembaga kemasyarakatan dari kepentingan politik praktis.

Pasal 4 ayat (1) menjelaskan tugas lembaga kemasyarakatan desa, yaitu membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa. Kata "membantu" dan "mitra" menunjukkan hubungan kerja yang bersifat kolaboratif, bukan subordinatif. Pasal 4 ayat (2) kemudian merinci tugas tersebut menjadi tiga hal: melakukan pemberdayaan masyarakat desa, ikut serta dalam perencanaan

⁵⁰ Suaib, M. S., *Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat*, 2023: Penerbit Adab.

dan pelaksanaan pembangunan, dan meningkatkan pelayanan masyarakat desa.

Sementara itu, Pasal 5 menguraikan fungsi lembaga kemasyarakatan desa yang cukup luas, meliputi: menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, menanamkan dan memupuk rasa persatuan dan kesatuan, meningkatkan kualitas dan mempercepat pelayanan pemerintah desa, menyusun rencana dan melaksanakan pembangunan secara partisipatif, menumbuhkan prakarsa dan partisipasi masyarakat, meningkatkan kesejahteraan keluarga, dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

Pasal 6 Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 memberikan daftar jenis lembaga kemasyarakatan desa yang paling sedikit meliputi: Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM). Selain itu, dapat pula dibentuk lembaga kemasyarakatan lainnya sesuai kebutuhan seperti Perlindungan Masyarakat (Linmas), Kelompok Tani (Poktan/Gapoktan), dan lain-lain.

Yang sangat penting untuk diperhatikan adalah ketentuan Pasal 14 ayat (1) Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 yang menyatakan bahwa pembentukan lembaga kemasyarakatan desa berlaku mutatis mutandis bagi pembentukan lembaga kemasyarakatan desa di kelurahan. Istilah "mutatis mutandis" berarti dengan perubahan-perubahan yang diperlukan. Artinya, seluruh ketentuan tentang lembaga kemasyarakatan desa berlaku

juga untuk lembaga kemasyarakatan kelurahan dengan penyesuaian seperlunya.

Pasal 14 ayat (2) kemudian menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengaturan dan penetapan lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa di kelurahan diatur dengan Peraturan Bupati atau Peraturan Wali Kota. Ketentuan ini memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur secara lebih detail sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat.

Hierarki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga kemasyarakatan menunjukkan adanya sistem hukum yang berjenjang. UUD 1945 sebagai norma dasar memberikan amanat tentang otonomi daerah dan partisipasi masyarakat. UU Nomor 23 Tahun 2014 dan UU Nomor 6 Tahun 2014 sebagai undang-undang organik mengatur prinsip-prinsip dasar tentang pemerintahan daerah dan desa. Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 sebagai peraturan pelaksana memberikan pedoman teknis yang lebih operasional. Kemudian, Peraturan Bupati/Wali Kota sebagai peraturan daerah mengatur implementasi di tingkat lokal sesuai kondisi setempat.

Harmonisasi antara berbagai peraturan ini menjadi kunci agar lembaga kemasyarakatan dapat berfungsi secara efektif. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto dalam bukunya "Ilmu Perundang-undangan", harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah upaya untuk mewujudkan kesesuaian dan keseimbangan antara norma-norma hukum

yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi kedudukannya.⁵¹

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya "Perihal Undang-Undang" menjelaskan bahwa dalam sistem hukum Indonesia berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Oleh karena itu, Peraturan Wali Kota tentang lembaga kemasyarakatan harus selaras dengan Permendagri, yang juga harus sejalan dengan UU Pemerintahan Daerah dan UU Desa, yang semuanya harus berpijak pada UUD 1945.

Kerangka hukum nasional tentang lembaga kemasyarakatan ini memberikan landasan yang kokoh bagi keberadaan lembaga ini sebagai mitra pemerintah dalam pembangunan. Pengaturan yang berjenjang dari konstitusi hingga peraturan daerah menunjukkan bahwa negara memberikan perhatian serius terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dengan kerangka hukum yang jelas ini, lembaga kemasyarakatan memiliki legitimasi yang kuat untuk menjalankan fungsinya sebagai wadah aspirasi dan partisipasi masyarakat.

⁵¹ Indrati, M. F., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Edisi Revisi), 2007: Kanisius.

b. Regulasi Daerah dan Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan
Tebing Tinggi

Setelah memahami kerangka hukum nasional, perlu ditelaah bagaimana regulasi di tingkat daerah mengatur tentang lembaga kemasyarakatan. Kota Tebing Tinggi sebagai daerah otonom memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang mengatur tentang lembaga kemasyarakatan sesuai dengan kondisi lokal, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dasar kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan tentang lembaga kemasyarakatan dapat ditemukan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini memberikan legitimasi konstitusional bagi daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk dalam hal pemberdayaan masyarakat.

Lebih lanjut, Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang Peraturan Kepala Daerah. Pasal 236 ayat (1) menyatakan bahwa untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah. Dalam hal ini, Wali Kota Tebing Tinggi memiliki kewenangan untuk menetapkan Peraturan Wali Kota sebagai pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi.

Pemerintah Kota Tebing Tinggi telah menyadari pentingnya keberadaan lembaga kemasyarakatan dalam mendukung pembangunan daerah. Kesadaran ini diwujudkan dengan menerbitkan Peraturan Walikota Tebing Tinggi Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Peraturan ini menjadi landasan hukum formal bagi keberadaan lembaga kemasyarakatan di seluruh kelurahan di Kota Tebing Tinggi.

Dalam konsiderans menimbang Peraturan Walikota Nomor 19 Tahun 2011, dijelaskan bahwa pembentukan lembaga kemasyarakatan dimaksudkan untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kegotongroyongan, menumbuhkembangkan peran serta masyarakat secara optimal guna membantu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna. Pertimbangan ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah melihat lembaga kemasyarakatan sebagai instrumen penting dalam mewujudkan pembangunan partisipatif.

Pasal 1 angka 5 Peraturan Walikota Nomor 19 Tahun 2011 mendefinisikan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat sebagai lembaga atau wadah yang dibentuk atas prakarsa masyarakat sebagai mitra lurah dalam menampung dan mewujudkan aspirasi serta kebutuhan masyarakat di bidang pembangunan. Definisi ini selaras dengan pengertian lembaga kemasyarakatan dalam Permendagri Nomor 18 Tahun 2018, meskipun disesuaikan dengan kondisi kelurahan yang berbeda dengan desa.

Pasal 3 Peraturan Walikota tersebut menguraikan maksud pembentukan lembaga kemasyarakatan kelurahan. Ayat (1) menyebutkan tiga maksud pembentukan, yaitu: untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kegotong-royongan serta menumbuhkembangkan peran serta masyarakat; untuk membantu kelancaran tugas lurah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat; dan sebagai upaya dalam rangka perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat.

Ketiga maksud tersebut mencerminkan filosofi pembangunan yang berpusat pada masyarakat. Lembaga kemasyarakatan tidak sekadar menjadi alat pemerintah untuk melaksanakan program pembangunan, tetapi menjadi wadah bagi masyarakat untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi mereka sendiri.⁵²

Untuk memberikan petunjuk teknis yang lebih operasional, Pemerintah Kota Tebing Tinggi kemudian menerbitkan Peraturan Walikota Nomor 9 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan. Peraturan ini menjadi panduan praktis bagi lembaga

⁵² Winata, S. P., & Muchid, M., "Peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Dalam Memberdayakan Masyarakat Di Kelurahan Sungai Pagar Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar Tahun 2016," 2018, Disertasi Doktoral, Riau University.

kemasyarakatan dan pemerintah kelurahan dalam melaksanakan program pembangunan.

Pasal 1 angka 15 Peraturan Walikota Nomor 9 Tahun 2019 menyebutkan bahwa Lembaga Pemberdayaan Masyarakat adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah kelurahan dalam memberdayakan masyarakat. Definisi ini menekankan dua hal penting: bahwa lembaga ini dibentuk oleh masyarakat sendiri, dan bahwa lembaga ini adalah mitra, bukan bawahan pemerintah kelurahan.

Peraturan Walikota Nomor 9 Tahun 2019 juga mengatur tentang mekanisme kerja lembaga kemasyarakatan dalam pelaksanaan pembangunan. Pasal-pasal dalam peraturan ini menjelaskan bagaimana lembaga kemasyarakatan terlibat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan di tingkat kelurahan. Hal ini penting untuk memastikan bahwa partisipasi masyarakat bukan hanya slogan, tetapi benar-benar terwujud dalam praktik pembangunan.

Kewenangan pembentukan dan penetapan lembaga kemasyarakatan di Kota Tebing Tinggi berada di tangan Wali Kota. Hal ini sesuai dengan Pasal 14 ayat (2) Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 yang memberikan kewenangan kepada Bupati/Wali Kota untuk mengatur lebih lanjut tentang lembaga kemasyarakatan di wilayahnya. Kewenangan ini merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

Prosedur pembentukan lembaga kemasyarakatan di Kota Tebing Tinggi mengikuti prinsip partisipatif. Lurah mengundang seluruh ketua lembaga RW setempat dan tokoh masyarakat kelurahan untuk bersama-sama mengadakan musyawarah pembentukan lembaga kemasyarakatan. Setelah mempelajari dan mempertimbangkan hasil musyawarah masyarakat kelurahan setempat, lurah mengeluarkan rekomendasi izin kepada masyarakat untuk mengadakan musyawarah masyarakat guna pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan.

Musyawarah masyarakat tentang pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan dihadiri oleh ketua-ketua lembaga RW, tokoh masyarakat setempat, dan utusan dari pemerintah kelurahan sebagai peninjau. Hasil musyawarah tersebut kemudian dikirimkan kepada lurah, dilengkapi dengan berita acara rapat dan daftar hadir peserta rapat. Lurah selanjutnya meminta persetujuan penerbitan SK pembentukan Lembaga Kemasyarakatan kepada camat.

Setelah mempelajari dan mempertimbangkan usulan lurah, camat memberikan rekomendasi dan persetujuan penerbitan SK pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan kepada lurah. Atas rekomendasi persetujuan camat, lurah menerbitkan SK pembentukan Lembaga Kemasyarakatan. Prosedur yang melibatkan berbagai pihak ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa pembentukan lembaga kemasyarakatan benar-benar merupakan kehendak masyarakat dan memiliki legitimasi yang kuat.

Aspek legalitas dan legitimasi kelembagaan menjadi sangat penting dalam keberadaan lembaga kemasyarakatan. Legalitas berarti bahwa lembaga ini dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga memiliki dasar hukum yang kuat.⁵³ Sementara legitimasi berarti bahwa lembaga ini diterima dan didukung oleh masyarakat karena dibentuk melalui proses yang demokratis dan partisipatif.

Menurut Max Weber dalam teorinya tentang legitimasi kekuasaan, ada tiga sumber legitimasi: legitimasi tradisional yang bersumber dari adat kebiasaan, legitimasi kharismatik yang bersumber dari kepribadian pemimpin, dan legitimasi rasional-legal yang bersumber dari aturan hukum.⁵⁴ Dalam hal lembaga kemasyarakatan, legitimasi yang paling kuat adalah legitimasi rasional-legal yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, ditambah dengan legitimasi demokratis yang bersumber dari proses pembentukan yang melibatkan masyarakat.

Peraturan daerah tentang lembaga kemasyarakatan di Kota Tebing Tinggi telah memenuhi syarat legalitas karena dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan yang lebih tinggi. Peraturan Walikota Nomor 19 Tahun 2011 dan Nomor 9 Tahun 2019 merupakan peraturan pelaksana dari Permendagri Nomor 18 Tahun 2018, yang merupakan pelaksana dari UU Nomor 23 Tahun 2014 dan UU Nomor 6

⁵³ Mahmudah, H., "Tinjauan Hukum Atas Eksistensi Dan Legalitas Lembaga Adat Desa Di Kabupaten Bima," *NALAR: Journal Of Law And Sharia*, Vol. 3, No. 1, 2025, h. 18-29.

⁵⁴ Dian Yulviani, S. H., *Sosiologi Hukum*, 2024: Berkah Aksara Cipta Karya.

Tahun 2014, yang merupakan pelaksana dari UUD 1945. Dengan demikian, terdapat keterkaitan vertikal yang jelas antara berbagai tingkatan peraturan.

Legitimasi lembaga kemasyarakatan di Kota Tebing Tinggi juga kuat karena proses pembentukannya yang partisipatif. Masyarakat tidak sekadar menjadi objek yang dibentuk lembaganya oleh pemerintah, tetapi menjadi subjek yang aktif dalam proses pembentukan. Musyawarah masyarakat menjadi forum untuk merumuskan bentuk, struktur, dan kepengurusan lembaga kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat.

Namun demikian, masih ada beberapa tantangan dalam implementasi regulasi daerah tentang lembaga kemasyarakatan. Salah satunya adalah pemahaman masyarakat dan aparat pemerintahan tentang kedudukan dan fungsi lembaga kemasyarakatan yang masih perlu ditingkatkan. Tidak jarang terjadi kebingungan tentang pembagian tugas dan kewenangan antara lembaga kemasyarakatan dengan perangkat kelurahan atau dengan lembaga kemasyarakatan lainnya seperti RT/RW.

Tantangan lain adalah pendanaan operasional lembaga kemasyarakatan. Meskipun peraturan daerah telah mengatur tentang tugas dan fungsi lembaga kemasyarakatan, namun belum ada aturan yang jelas tentang sumber pendanaan untuk mendukung kegiatan lembaga ini. Hal ini sering menyebabkan lembaga kemasyarakatan kesulitan dalam menjalankan fungsinya secara optimal.

Koordinasi antara berbagai pihak yang terlibat dalam pemberdayaan masyarakat juga masih perlu diperkuat. Lembaga kemasyarakatan perlu

berkoordinasi dengan lurah, camat, Dinas Pemberdayaan Masyarakat, dan instansi terkait lainnya. Tanpa koordinasi yang baik, program pembangunan yang dilaksanakan bisa tumpang tindih atau bahkan bertentangan satu sama lain.

Untuk mengatasi tantangan-tantangan tersebut, perlu ada upaya untuk memperkuat regulasi daerah tentang lembaga kemasyarakatan. Peraturan yang ada perlu dievaluasi dan diperbaiki agar lebih operasional dan mudah dilaksanakan. Perlu ada aturan yang jelas tentang mekanisme koordinasi, pendanaan, dan pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Selain itu, perlu ada sosialisasi yang intensif tentang peraturan daerah yang mengatur lembaga kemasyarakatan. Sosialisasi ini tidak hanya ditujukan kepada pengurus lembaga kemasyarakatan, tetapi juga kepada masyarakat luas, aparat pemerintahan, dan *stakeholder* lainnya. Dengan pemahaman yang sama tentang kedudukan dan fungsi lembaga kemasyarakatan, diharapkan lembaga ini dapat berfungsi secara optimal.

Regulasi daerah tentang lembaga kemasyarakatan di Kota Tebing Tinggi menunjukkan komitmen pemerintah daerah untuk mewujudkan pembangunan partisipatif. Dengan adanya Peraturan Walikota Nomor 19 Tahun 2011 dan Nomor 9 Tahun 2019, lembaga kemasyarakatan memiliki landasan hukum yang kuat untuk menjalankan fungsinya sebagai mitra pemerintah dalam pembangunan. Namun, regulasi saja tidak cukup. Perlu ada *political will* yang kuat dari pemerintah daerah dan partisipasi aktif dari

masyarakat untuk mewujudkan pembangunan yang benar-benar partisipatif.

B. Kedudukan Struktural Lembaga Kemasyarakatan dalam Sistem Pemerintahan Kelurahan Bandar Utama

a. Posisi Kelembagaan dalam Struktur Pemerintahan Daerah

Memahami kedudukan lembaga kemasyarakatan dalam struktur pemerintahan daerah menjadi penting untuk mengetahui bagaimana lembaga ini berperan dalam sistem pemerintahan secara keseluruhan. Di Kelurahan Bandar Utama, Kota Tebing Tinggi, lembaga kemasyarakatan memiliki posisi yang unik sebagai organisasi kemasyarakatan yang bekerja sama dengan pemerintah kelurahan.

Kelurahan sebagai wilayah kerja lurah merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 229 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014. Lurah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui camat. Dalam menjalankan tugasnya, lurah dibantu oleh perangkat kelurahan yang terdiri dari sekretaris kelurahan dan seksi-seksi sesuai dengan kebutuhan.

Lembaga kemasyarakatan, termasuk Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), tidak termasuk dalam perangkat kelurahan. Hal ini penting untuk dipahami karena menunjukkan bahwa lembaga kemasyarakatan bukan bagian dari struktur pemerintahan formal. Lembaga kemasyarakatan adalah organisasi masyarakat yang berdiri di luar struktur

pemerintahan, meskipun memiliki hubungan kerja yang erat dengan pemerintah kelurahan.⁵⁵

Posisi lembaga kemasyarakatan di luar struktur pemerintahan formal ini sebenarnya memberikan kekuatan tersendiri. Sebagai organisasi masyarakat, lembaga kemasyarakatan memiliki independensi untuk menyampaikan aspirasi masyarakat tanpa terbebani oleh hierarki birokrasi pemerintahan.⁵⁶ Lembaga ini dapat menjadi jembatan yang menghubungkan masyarakat dengan pemerintah, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nasib Pujianto, Sekretaris Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Tebing Tinggi, dijelaskan bahwa kedudukan lembaga kemasyarakatan memiliki peran strategis dalam sistem pemerintahan kota. Beliau menyatakan bahwa:

"Sebagai administrator kemasyarakatan Walikota dapat membuat keputusan pembentukan dan pengaturan Rukun Tetangga dan RK/RW dalam wilayahnya yang akan membantu pemerintah kota menjelmakan partisipasi sosial warga kota, sehingga dengan demikian aspirasi-aspirasi tadi dapat tertampung dalam kebijakan-kebijakan pemerintah kota yang selanjutnya hal tersebut dapat membangkitkan partisipasi sosial lebih besar."⁵⁷

Pernyataan tersebut menegaskan bahwa lembaga kemasyarakatan bukan sekadar pelengkap struktur pemerintahan, tetapi merupakan

⁵⁵ Hasrullah, "Kinerja Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Dalam Meningkatkan Pembangunan Fisik Di Kelurahan Sungai Merdeka Kecamatan Samboja," *Ejournal Administrasi Negara*, Vol. 3, No. 1, 2015, h. 339-352.

⁵⁶ Anwar, U. A. A., & Pustaka, D., *Hak Dan Kewajiban: Pilar Demokrasi Indonesia*, 2025: Detak Pustaka.

⁵⁷ Hasil Wawancara Dengan Drs. Nasib Pujianto, Sekretaris Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak Dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Tebing Tinggi, 15 September 2025.

instrumen penting untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Beliau juga menambahkan bahwa "Sekalipun telah diketahui beberapa kota sudah mengatur dan membina RT dan RK/RW, disarankan untuk segera memulai, agar tidak terlalu jauh tertinggal, oleh karena lembaga RT dan RK/RW ini telah terbukti kemanfaatan dan kegunaannya." Hal ini menunjukkan adanya kesadaran dari pemerintah daerah tentang pentingnya penguatan kelembagaan masyarakat di tingkat kelurahan.

Dalam Peraturan Walikota Tebing Tinggi Nomor 16 Tahun 2017 tentang Tugas, Fungsi, Tata Kerja dan Rincian Tugas Jabatan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Kota Tebing Tinggi, dijelaskan bahwa Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah di bidang pemberdayaan masyarakat kelurahan. Dinas ini dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Pasal 2 ayat (3) Peraturan Walikota tersebut menyebutkan bahwa Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, pelaksanaan evaluasi dan pelaporan, serta pelaksanaan administrasi di bidang pemberdayaan masyarakat kelurahan. Salah satu tugas penting dinas ini adalah melakukan pembinaan terhadap lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada di kelurahan.

Dalam struktur organisasi Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, terdapat Bidang Pemberdayaan Kelembagaan Masyarakat yang dipimpin oleh seorang Kepala Bidang. Bidang ini memiliki tugas melaksanakan fungsi dinas di bidang pemberdayaan kelembagaan masyarakat, termasuk di dalamnya adalah pembinaan terhadap Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

Di bawah Bidang Pemberdayaan Kelembagaan Masyarakat terdapat Seksi Penataan dan Penguatan Kelembagaan Masyarakat. Seksi ini memiliki tugas yang sangat spesifik berkaitan dengan lembaga kemasyarakatan, antara lain: menyiapkan regulasi tentang penataan dan penguatan kelembagaan masyarakat kelurahan, melakukan pendataan terhadap lembaga kemasyarakatan kelurahan yang ada di Kota Tebing Tinggi, menyiapkan kebijakan stimulasi operasional pelaksanaan tugas-tugas dan kegiatan kelembagaan masyarakat kelurahan, dan menyiapkan bahan yang dibutuhkan dalam pelatihan peningkatan sumber daya kelembagaan masyarakat kelurahan.

Dari struktur ini terlihat bahwa lembaga kemasyarakatan berada di luar struktur organisasi pemerintahan, namun memiliki hubungan pembinaan dengan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan. Hubungan ini bersifat pembinaan dan fasilitasi, bukan hubungan atasan-bawahan atau komando. Lembaga kemasyarakatan tetap memiliki otonomi dalam menjalankan fungsinya sebagai organisasi masyarakat.

Di tingkat kelurahan, hubungan antara lembaga kemasyarakatan dengan pemerintah kelurahan bersifat kemitraan. Sebagaimana ditegaskan dalam berbagai peraturan, lembaga kemasyarakatan adalah mitra lurah dalam melaksanakan pembangunan. Kata "mitra" mengandung makna hubungan yang setara, saling membutuhkan, dan saling mendukung.

Lurah sebagai kepala kelurahan memiliki tugas di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, lurah memerlukan dukungan dari masyarakat. Di sinilah peran lembaga kemasyarakatan menjadi penting. Lembaga kemasyarakatan membantu lurah dalam menggerakkan partisipasi masyarakat, menampung aspirasi masyarakat, dan melaksanakan program-program pembangunan.

Hubungan kemitraan ini didasarkan pada prinsip saling menghormati dan saling mengisi. Lurah memiliki kewenangan formal berdasarkan peraturan perundang-undangan, sementara lembaga kemasyarakatan memiliki legitimasi sosial karena mewakili masyarakat. Keduanya perlu bekerja sama untuk mewujudkan pembangunan yang partisipatif dan berkelanjutan.

Dalam praktiknya di Kelurahan Bandar Utama, hubungan antara lembaga kemasyarakatan dengan lurah dan perangkat kelurahan berlangsung melalui berbagai forum koordinasi. Salah satu forum penting adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat

kelurahan. Dalam forum ini, lembaga kemasyarakatan berperan aktif dalam menyampaikan usulan program pembangunan dari masyarakat.

Selain Musrenbang, ada juga forum-forum koordinasi rutin antara lurah dengan pengurus lembaga kemasyarakatan. Forum ini menjadi sarana untuk membahas berbagai persoalan yang berkaitan dengan pembangunan dan kemasyarakatan di kelurahan. Melalui forum-forum koordinasi ini, terjadi komunikasi dua arah antara pemerintah kelurahan dengan masyarakat melalui wakilnya di lembaga kemasyarakatan.

Kedudukan lembaga kemasyarakatan juga perlu dibedakan dengan lembaga-lembaga pemerintahan seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya seperti RT/RW. BPD adalah lembaga pemerintahan di desa yang memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran. BPD dibentuk berdasarkan UU Desa dan memiliki kewenangan formal dalam sistem pemerintahan desa.

Berbeda dengan BPD, lembaga kemasyarakatan tidak memiliki kewenangan legislasi atau pengawasan terhadap pemerintah kelurahan. Lembaga kemasyarakatan lebih berfungsi sebagai fasilitator partisipasi masyarakat dan pelaksana program-program pemberdayaan. Meskipun demikian, lembaga kemasyarakatan memiliki peran penting dalam menyampaikan aspirasi masyarakat yang dapat menjadi masukan bagi kebijakan pemerintah kelurahan.

Sementara itu, RT dan RW adalah unit organisasi kemasyarakatan yang dibentuk di tingkat paling bawah, yaitu di tingkat rukun tetangga dan

rukun warga. RT dan RW lebih fokus pada urusan-urusan administratif dan kemasyarakatan di lingkungan yang kecil. Ketua RT dan RW biasanya menjadi anggota dari lembaga kemasyarakatan yang lebih luas seperti LPM.

Menurut Permendagri Nomor 18 Tahun 2018, RT dan RW termasuk dalam jenis lembaga kemasyarakatan desa. Artinya, RT dan RW berada di bawah koordinasi LPM sebagai lembaga kemasyarakatan yang lebih luas. Dalam praktiknya, LPM berkoordinasi dengan ketua-ketua RT dan RW untuk menyerap aspirasi masyarakat dan melaksanakan program-program pembangunan.

Hubungan antara LPM dengan RT/RW bersifat koordinatif, bukan hierarkis. RT dan RW tidak berada di bawah komando LPM, tetapi bekerja sama dengan LPM dalam melaksanakan program-program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Koordinasi ini penting untuk memastikan bahwa program yang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di tingkat paling bawah.

Posisi kelembagaan lembaga kemasyarakatan di Kelurahan Bandar Utama juga terkait dengan karakteristik wilayah ini. Bandar Utama adalah kelurahan yang terletak di pusat kota dengan karakteristik masyarakat yang heterogen. Sebagai kelurahan perkotaan, Bandar Utama memiliki dinamika sosial ekonomi yang tinggi dan masyarakat yang beragam latar belakangnya.

Karakteristik ini membawa implikasi terhadap fungsi lembaga kemasyarakatan. Di satu sisi, lembaga kemasyarakatan harus mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat yang beragam. Di sisi lain, lembaga kemasyarakatan juga harus mampu membangun solidaritas sosial di tengah masyarakat yang cenderung individualistik seperti di perkotaan.

Untuk dapat menjalankan perannya secara efektif, lembaga kemasyarakatan di Kelurahan Bandar Utama perlu memiliki struktur organisasi yang jelas dan pengurus yang kompeten. Struktur organisasi LPM biasanya terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris, bendahara, dan beberapa seksi sesuai dengan bidang tugasnya. Masing-masing pengurus memiliki tugas dan tanggung jawab yang jelas.

Pengurus lembaga kemasyarakatan dipilih oleh masyarakat melalui musyawarah. Hal ini penting untuk memastikan bahwa pengurus yang terpilih benar-benar mewakili masyarakat dan memiliki legitimasi sosial. Masa bakti pengurus biasanya tiga sampai lima tahun, setelah itu diadakan pemilihan pengurus baru.

Dalam menjalankan tugasnya, pengurus lembaga kemasyarakatan dapat membentuk kelompok-kelompok kerja sesuai dengan program yang akan dilaksanakan. Misalnya, kelompok kerja untuk bidang kesehatan, pendidikan, ekonomi, lingkungan hidup, dan sebagainya. Kelompok kerja ini melibatkan anggota masyarakat yang memiliki kepedulian dan keahlian di bidangnya masing-masing.

Kedudukan lembaga kemasyarakatan dalam struktur pemerintahan daerah menunjukkan bahwa Indonesia mengadopsi model pemerintahan yang melibatkan partisipasi masyarakat. Model ini sejalan dengan prinsip demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Melalui lembaga kemasyarakatan, masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif dalam proses pembangunan, tidak sekadar menjadi objek pembangunan.

b. Kewenangan dan Batasan Hukum Lembaga Kemasyarakatan

Memahami kewenangan dan batasan hukum lembaga kemasyarakatan sangat penting agar lembaga ini dapat menjalankan fungsinya secara optimal tanpa melampaui batas kewenangannya. Kewenangan lembaga kemasyarakatan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang memberikan legitimasi hukum bagi keberadaan dan aktivitas lembaga ini.⁵⁸

Berdasarkan Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 Pasal 4, lembaga kemasyarakatan desa mempunyai tugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa. Tugas ini kemudian dirinci menjadi tiga hal: melakukan pemberdayaan masyarakat desa, ikut serta dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat desa.

Kata "membantu" dan "mitra" dalam ketentuan tersebut perlu dipahami dengan benar. Kata "membantu" tidak berarti lembaga kemasyarakatan

⁵⁸ Sugiman, S., "Pemerintahan Desa," *Binamulia Hukum*, Vol. 7, No. 1, 2018, h. 82–95.

adalah bawahan pemerintah desa/kelurahan. Membantu di sini berarti memberikan dukungan dan kontribusi dalam melaksanakan pembangunan. Sementara kata "mitra" menunjukkan hubungan yang setara antara lembaga kemasyarakatan dengan pemerintah desa/kelurahan.⁵⁹

Dalam hal pemberdayaan masyarakat, lembaga kemasyarakatan memiliki kewenangan untuk melakukan berbagai kegiatan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat mencakup upaya untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan, seperti ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya.

Kewenangan lembaga kemasyarakatan dalam pemberdayaan masyarakat meliputi: mengidentifikasi potensi dan masalah yang ada di masyarakat, menyusun program pemberdayaan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, menggerakkan partisipasi masyarakat dalam program pemberdayaan, dan mengawasi pelaksanaan program pemberdayaan agar sesuai dengan rencana.⁶⁰

Dalam perencanaan pembangunan, lembaga kemasyarakatan memiliki kewenangan untuk ikut serta dalam proses penyusunan rencana pembangunan kelurahan. Kewenangan ini diwujudkan melalui partisipasi aktif dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

⁵⁹ Italoka, Y., "Peranan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Sebagai Mitra Pemerintahan Desa Dalam Pembangunan Partisipatif Di Kecamatan Sumedang Selatan Kabupaten Sumedang," *Repository FISIP UNSAP*, Vol. 21, No. 1, 2021.

⁶⁰ Azkiya, I. I., & Kriswanto, H. D., "Peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat," *Jurnal Pembelajaran Pemberdayaan Masyarakat (JP2M)*, Vol. 5, No. 4, 2024, h. 724-739.

tingkat kelurahan. Dalam forum Musrenbang, lembaga kemasyarakatan menyampaikan usulan program pembangunan yang berasal dari aspirasi masyarakat.

Usulan program yang disampaikan dalam Musrenbang harus didasarkan pada hasil identifikasi kebutuhan masyarakat yang dilakukan oleh lembaga kemasyarakatan. Proses identifikasi ini biasanya dilakukan melalui rapat-rapat di tingkat RT/RW atau forum-forum warga di tingkat kelurahan. Dengan demikian, usulan yang disampaikan benar-benar mencerminkan kebutuhan riil masyarakat.

Dalam pelaksanaan pembangunan, lembaga kemasyarakatan memiliki kewenangan untuk ikut serta dalam proses pelaksanaan program pembangunan yang telah ditetapkan. Kewenangan ini meliputi: membantu pemerintah kelurahan dalam sosialisasi program pembangunan kepada masyarakat, menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan program pembangunan.

Pasal 5 Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 menguraikan fungsi lembaga kemasyarakatan yang cukup luas. Salah satu fungsi penting adalah menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Kewenangan ini memberikan ruang bagi lembaga kemasyarakatan untuk menjadi jembatan komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah.

Dalam menampung aspirasi masyarakat, lembaga kemasyarakatan dapat menyediakan berbagai sarana seperti kotak saran, forum warga, atau

media komunikasi lainnya. Aspirasi yang ditampung kemudian diolah dan disalurkan kepada pemerintah kelurahan atau pihak terkait lainnya. Proses penyaluran aspirasi ini harus dilakukan secara sistematis dan terorganisir agar aspirasi masyarakat benar-benar sampai kepada pengambil kebijakan.

Fungsi lain yang penting adalah meningkatkan kualitas dan mempercepat pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Dalam hal ini, lembaga kemasyarakatan dapat memberikan masukan kepada pemerintah kelurahan tentang kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Masukan ini dapat berupa kritik, saran, atau usulan perbaikan yang konstruktif.

Lembaga kemasyarakatan juga memiliki fungsi untuk menyusun rencana, melaksanakan, mengendalikan, melestarikan dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif. Fungsi ini menunjukkan bahwa lembaga kemasyarakatan tidak hanya terlibat dalam tahap perencanaan dan pelaksanaan, tetapi juga dalam tahap pengendalian, pelestarian, dan pengembangan hasil pembangunan.

Meskipun memiliki berbagai kewenangan, lembaga kemasyarakatan juga memiliki batasan-batasan yang perlu dipatuhi. Batasan ini penting untuk memastikan bahwa lembaga kemasyarakatan tidak melampaui kewenangannya dan tidak tumpang tindih dengan kewenangan lembaga lain.

Batasan utama adalah bahwa lembaga kemasyarakatan tidak memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan atau keputusan yang bersifat mengikat. Kewenangan untuk membuat kebijakan ada pada pemerintah kelurahan dan instansi pemerintah lainnya. Lembaga kemasyarakatan hanya dapat memberikan masukan atau usulan kebijakan, bukan membuat kebijakan itu sendiri.

Lembaga kemasyarakatan juga tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum atau memberikan sanksi kepada warga masyarakat yang melanggar peraturan.⁶¹ Kewenangan penegakan hukum ada pada aparat penegak hukum seperti polisi, kejaksaan, dan pengadilan. Lembaga kemasyarakatan hanya dapat melakukan pembinaan sosial atau himbauan moral kepada masyarakat.

Dalam hal pengelolaan keuangan pembangunan, lembaga kemasyarakatan tidak memiliki kewenangan untuk mengelola anggaran pemerintah secara langsung. Pengelolaan anggaran pembangunan tetap menjadi kewenangan pemerintah kelurahan sesuai dengan peraturan pengelolaan keuangan daerah. Lembaga kemasyarakatan hanya dapat berperan dalam pengawasan penggunaan anggaran agar sesuai dengan rencana dan tidak terjadi penyimpangan.

Batasan lain adalah bahwa lembaga kemasyarakatan tidak boleh berafiliasi dengan partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf f Permendagri Nomor 18 Tahun 2018. Ketentuan ini penting untuk menjaga

⁶¹ Arliman, L., *Penegakan Hukum Dan Kesadaran Masyarakat*, 2015: Deepublish.

netralitas dan independensi lembaga kemasyarakatan. Jika lembaga kemasyarakatan berafiliasi dengan partai politik tertentu, maka akan kehilangan kepercayaan dari masyarakat yang memiliki pilihan politik berbeda.

Larangan berafiliasi dengan partai politik bukan berarti pengurus atau anggota lembaga kemasyarakatan tidak boleh berpolitik. Mereka tetap memiliki hak politik sebagai warga negara untuk memilih atau dipilih dalam pemilihan umum. Yang tidak diperbolehkan adalah menggunakan lembaga kemasyarakatan sebagai kendaraan politik atau melibatkan lembaga dalam aktivitas kampanye partai politik tertentu.

Implikasi yuridis dari status lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah adalah bahwa lembaga ini memiliki hak dan kewajiban yang setara dengan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Hak lembaga kemasyarakatan meliputi: hak untuk didengar aspirasinya, hak untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan, hak untuk mendapatkan informasi, dan hak untuk mendapatkan dukungan dari pemerintah.

Hak untuk didengar aspirasinya berarti pemerintah kelurahan wajib memberikan ruang bagi lembaga kemasyarakatan untuk menyampaikan aspirasi dan masukan. Aspirasi yang disampaikan harus dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan, tidak sekadar didengar lalu diabaikan. Dengan demikian, partisipasi masyarakat melalui lembaga kemasyarakatan benar-benar bermakna dan berpengaruh terhadap kebijakan.

Hak untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan berarti lembaga kemasyarakatan harus dilibatkan dalam forum-forum pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pembangunan kelurahan. Meskipun keputusan akhir tetap berada di tangan pemerintah kelurahan, namun masukan dari lembaga kemasyarakatan harus menjadi pertimbangan penting.

Sementara itu, kewajiban lembaga kemasyarakatan meliputi: kewajiban untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal, kewajiban untuk menjaga netralitas dan tidak berpihak pada kepentingan tertentu, kewajiban untuk mempertanggungjawabkan semua aktivitasnya kepada masyarakat dan pemerintah, dan kewajiban untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewajiban untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal berarti pengurus lembaga kemasyarakatan harus aktif dan produktif dalam melaksanakan program-program pemberdayaan dan pembangunan. Tidak boleh terjadi lembaga kemasyarakatan yang hanya ada secara formal tetapi tidak berfungsi secara riil. Masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang optimal dari lembaga yang mewakili mereka.

Kewajiban untuk menjaga netralitas berarti lembaga kemasyarakatan harus memperjuangkan kepentingan seluruh masyarakat, bukan hanya kelompok tertentu. Lembaga kemasyarakatan harus menjadi mediator yang adil ketika terjadi perbedaan kepentingan di dalam masyarakat. Netralitas ini juga berarti tidak boleh memihak pada

kepentingan politik atau ekonomi tertentu yang dapat merugikan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

C. Fungsi dan Peran Lembaga Kemasyarakatan dalam Pemberdayaan Masyarakat

a. Fungsi Lembaga Kemasyarakatan dalam Pembangunan Partisipatif

Pembangunan partisipatif adalah pendekatan pembangunan yang menempatkan masyarakat sebagai subjek yang aktif, bukan sekadar objek pembangunan.⁶² Dalam pendekatan ini, masyarakat tidak hanya menerima hasil pembangunan, tetapi juga terlibat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Lembaga kemasyarakatan menjadi kunci dalam mewujudkan pembangunan partisipatif ini.

Fungsi perencanaan pembangunan secara partisipatif merupakan salah satu fungsi utama lembaga kemasyarakatan.⁶³ Dalam menjalankan fungsi ini, lembaga kemasyarakatan bertindak sebagai fasilitator yang membantu masyarakat untuk merumuskan kebutuhan dan prioritas pembangunan. Proses ini dimulai dari tingkat paling bawah, yaitu di tingkat RT/RW, kemudian diintegrasikan di tingkat kelurahan melalui Musrenbang.

Hanif Nurcholis dalam bukunya menjelaskan bahwa perencanaan partisipatif adalah model perencanaan pembangunan yang mengikutsertakan unsur masyarakat dalam seluruh tahapan

⁶² Prasojo, E., "People And Society Empowerment: Perspektif Membangun Partisipasi Publik," *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Vol. 4, No. 2, 2004, h. 10-24.

⁶³ Igalingging, A. H., & Warjio, W., "Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan (Studi Kasus Pada Kecamatan Sidikalang Kabupaten Dairi)," *Jurnal Administrasi Publik (Public Administration Journal)*, Vol. 4, No. 2, 2014, h. 116-145.

perencanaan.⁶⁴ Masyarakat tidak hanya hadir dalam forum musyawarah, tetapi benar-benar terlibat aktif dalam melakukan identifikasi masalah, perumusan masalah, pencarian alternatif pemecahan masalah, penyusunan agenda pemecahan, terlibat dalam proses penggodokan, ikut memantau implementasi dan melakukan evaluasi.

Dalam praktiknya di Kelurahan Bandar Utama, lembaga kemasyarakatan menjalankan fungsi perencanaan partisipatif melalui beberapa tahapan. Tahap awal adalah melakukan sosialisasi tentang rencana pembangunan kelurahan kepada masyarakat. Sosialisasi ini penting agar masyarakat memahami arah pembangunan yang akan dilaksanakan dan dapat memberikan masukan yang relevan.

Tahap berikutnya adalah mengadakan forum-forum warga di tingkat RT/RW untuk menampung aspirasi masyarakat. Dalam forum ini, masyarakat diajak untuk mengidentifikasi masalah yang dihadapi dan merumuskan solusi yang dibutuhkan. Lembaga kemasyarakatan berperan sebagai fasilitator yang memandu jalannya diskusi dan membantu masyarakat untuk merumuskan usulan program yang realistis dan terukur. Setelah aspirasi dari tingkat RT/RW terkumpul, lembaga kemasyarakatan kemudian mengkonsolidasikan dan memprioritaskan usulan-usulan tersebut. Tidak semua usulan dapat dilaksanakan dalam satu tahun anggaran karena keterbatasan sumber daya. Oleh karena itu, perlu ada

⁶⁴ Nurcholis, Hanif, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011

proses prioritas yang melibatkan pertimbangan tentang urgensi, manfaat, dan kemampuan untuk melaksanakan.

Usulan yang telah diprioritaskan kemudian dibawa ke forum Musrenbang tingkat kelurahan. Dalam Musrenbang ini, hadir berbagai unsur termasuk pemerintah kelurahan, lembaga kemasyarakatan, tokoh masyarakat, dan perwakilan dari berbagai kelompok masyarakat. Forum ini membahas usulan-usulan yang masuk dan menetapkan prioritas program yang akan diajukan ke tingkat kecamatan dan seterusnya ke tingkat kota.

Salah satu tantangan dalam perencanaan partisipatif adalah memastikan bahwa proses partisipasi benar-benar inklusif dan tidak didominasi oleh kelompok tertentu. Di masyarakat perkotaan seperti Kelurahan Bandar Utama, tingkat partisipasi masyarakat dalam forum-forum perencanaan sering kali rendah karena kesibukan masing-masing. Oleh karena itu, lembaga kemasyarakatan perlu kreatif dalam menjangkau masyarakat, misalnya dengan memanfaatkan media sosial atau mengadakan forum-forum dalam waktu yang lebih fleksibel.

Peran lembaga kemasyarakatan dalam pelaksanaan pembangunan juga tidak kalah penting. Setelah program pembangunan ditetapkan, lembaga kemasyarakatan berperan dalam mensosialisasikan program tersebut kepada masyarakat. Sosialisasi ini penting agar masyarakat memahami tujuan program, target yang ingin dicapai, dan bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi.

Dalam pelaksanaan program pembangunan, lembaga kemasyarakatan menggerakkan partisipasi masyarakat melalui swadaya gotong royong. Konsep gotong royong sudah menjadi bagian dari budaya masyarakat Indonesia sejak lama. Namun dalam masyarakat perkotaan, semangat gotong royong ini perlu terus dipupuk dan dikembangkan agar tidak hilang tergerus oleh individualisme.

Lembaga kemasyarakatan dapat mengorganisir kegiatan gotong royong untuk mendukung program pembangunan, misalnya gotong royong membersihkan lingkungan, membangun fasilitas umum, atau kegiatan sosial kemasyarakatan lainnya. Melalui kegiatan gotong royong ini, tidak hanya terbangun infrastruktur fisik, tetapi juga terbangun solidaritas sosial dan rasa kebersamaan di antara warga.

Pengawasan pembangunan merupakan fungsi penting lain dari lembaga kemasyarakatan. Berdasarkan Pasal 5 Permendagri Nomor 18 Tahun 2018, salah satu fungsi lembaga kemasyarakatan adalah menyusun rencana, melaksanakan, mengendalikan, melestarikan dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif. Kata "mengendalikan" di sini mengandung makna pengawasan.

Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga kemasyarakatan bersifat pengawasan sosial, bukan pengawasan administratif atau hukum. Pengawasan sosial adalah bentuk kontrol yang dilakukan oleh masyarakat

terhadap jalannya pembangunan untuk memastikan bahwa pembangunan dilaksanakan sesuai dengan rencana dan tidak merugikan masyarakat.⁶⁵

Dalam melakukan pengawasan, lembaga kemasyarakatan dapat memantau proses pelaksanaan pembangunan, mengidentifikasi masalah atau penyimpangan yang terjadi, dan menyampaikan temuan tersebut kepada pemerintah kelurahan atau instansi terkait. Jika ditemukan indikasi penyimpangan yang serius, lembaga kemasyarakatan dapat melaporkan kepada aparat pengawas hukum seperti inspektorat atau Komisi Pemberantasan Korupsi untuk ditindaklanjuti.

Fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat merupakan jembatan komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah. Dalam masyarakat yang heterogen seperti di Kelurahan Bandar Utama, aspirasi masyarakat sangat beragam. Ada aspirasi terkait perbaikan infrastruktur, peningkatan pelayanan publik, pengembangan ekonomi, peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan, serta berbagai aspirasi lainnya.

Lembaga kemasyarakatan perlu memiliki mekanisme yang efektif untuk menampung aspirasi yang beragam ini. Beberapa cara yang dapat dilakukan antara lain: menyediakan kotak saran yang ditempatkan di tempat-tempat strategis, membuka saluran komunikasi melalui media sosial atau aplikasi pesan, mengadakan forum-forum warga secara berkala,

⁶⁵ Kaehe, D., Ruru, J. M., & Rompas, W., "Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kampung Pintareng Kecamatan Tabukan Selatan Tenggara," *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 5, No. 80, 2019.

dan melakukan kunjungan langsung ke rumah-rumah warga untuk mendengarkan keluhan dan masukan mereka.

Aspirasi yang telah ditampung kemudian perlu diolah dan dikategorikan. Tidak semua aspirasi dapat langsung ditindaklanjuti karena keterbatasan kewenangan dan sumber daya. Ada aspirasi yang masuk kewenangan pemerintah kelurahan, ada yang masuk kewenangan pemerintah kota, ada juga yang di luar kewenangan pemerintah. Lembaga kemasyarakatan perlu menyalurkan aspirasi tersebut kepada pihak yang tepat.

Prinsip *good governance* menjadi acuan penting dalam pengelolaan lembaga kemasyarakatan. *Good governance* mencakup beberapa prinsip: transparansi, akuntabilitas, partisipasi, responsivitas, efektivitas dan efisiensi, serta penegakan hukum.⁶⁶ Prinsip-prinsip ini harus diterapkan dalam seluruh kegiatan lembaga kemasyarakatan.

Transparansi berarti keterbukaan dalam pengelolaan lembaga kemasyarakatan. Masyarakat berhak mengetahui program apa saja yang dilaksanakan, berapa anggaran yang digunakan, siapa yang bertanggung jawab, dan apa hasil yang dicapai. Transparansi ini dapat diwujudkan melalui papan informasi di kantor kelurahan, publikasi di media sosial, atau laporan pertanggungjawaban yang disampaikan dalam forum warga.

Akuntabilitas berarti pertanggungjawaban dalam pengelolaan lembaga kemasyarakatan. Pengurus lembaga kemasyarakatan harus siap

⁶⁶ Baik, P. Y., "Prinsip-Prinsip," *Hukum Administrasi Negara*, 2024, h. 50.

mempertanggungjawabkan semua keputusan dan tindakan yang diambil. Pertanggungjawaban ini tidak hanya kepada pemerintah, tetapi terutama kepada masyarakat yang mereka wakili. Mekanisme pertanggungjawaban dapat dilakukan melalui rapat pertanggungjawaban tahunan atau forum-forum warga.

Partisipasi berarti keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh proses pembangunan. Lembaga kemasyarakatan harus terus mendorong dan memfasilitasi partisipasi masyarakat, tidak membiarkan hanya segelintir orang yang aktif sementara mayoritas masyarakat pasif. Berbagai strategi dapat dilakukan untuk meningkatkan partisipasi, seperti memberikan penghargaan kepada warga yang aktif, mengadakan lomba antar RW, atau memberikan insentif tertentu.

Responsivitas berarti daya tanggap lembaga kemasyarakatan terhadap kebutuhan dan keluhan masyarakat. Ketika masyarakat menyampaikan keluhan atau usulan, lembaga kemasyarakatan harus merespon dengan cepat dan tepat. Respon yang lambat atau tidak ada sama sekali akan membuat masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap lembaga kemasyarakatan.

Efektivitas dan efisiensi berarti lembaga kemasyarakatan harus mampu mencapai tujuan dengan menggunakan sumber daya yang minimal. Program-program yang dilaksanakan harus benar-benar berdampak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, bukan sekadar aktivitas seremonial yang tidak memberikan manfaat nyata. Penggunaan

dana dan sumber daya lainnya harus dilakukan secara hemat dan tepat sasaran.

Implementasi prinsip *good governance* dalam lembaga kemasyarakatan memerlukan komitmen yang kuat dari pengurus dan dukungan dari berbagai pihak. Pemerintah kelurahan dapat memberikan dukungan melalui pembinaan, pelatihan, dan fasilitasi. Sementara masyarakat dapat memberikan dukungan melalui partisipasi aktif dan kontrol sosial terhadap kinerja lembaga kemasyarakatan.

b. Peran Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan Bandar Utama

Kelurahan Bandar Utama memiliki karakteristik khas sebagai wilayah perkotaan dengan masyarakat yang heterogen. Heterogenitas ini tercermin dari keberagaman latar belakang pendidikan, pekerjaan, suku, agama, dan status sosial ekonomi masyarakatnya. Keberagaman ini membawa implikasi tersendiri terhadap peran pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh lembaga kemasyarakatan.

Peran lembaga kemasyarakatan sebagai fasilitator sangat penting dalam pemberdayaan masyarakat. Fasilitator adalah pihak yang memfasilitasi atau memudahkan masyarakat untuk mengembangkan potensi dan kemampuannya. Dalam peran ini, lembaga kemasyarakatan tidak melakukan semuanya sendiri, tetapi membantu masyarakat agar dapat melakukan sendiri.

Sunyoto Usman dalam bukunya menjelaskan bahwa fasilitator membantu masyarakat untuk mengenali masalah yang dihadapi,

merumuskan solusi, dan melaksanakan solusi tersebut. Fasilitator tidak memaksakan kehendaknya, tetapi mendampingi masyarakat dalam proses belajar dan berkembang. Pendekatan ini lebih berkelanjutan karena masyarakat tidak tergantung pada fasilitator, tetapi menjadi mandiri.

Di Kelurahan Bandar Utama, peran fasilitator ini diwujudkan dalam berbagai kegiatan. Misalnya, ketika ada kelompok masyarakat yang ingin mengembangkan usaha ekonomi produktif, lembaga kemasyarakatan tidak langsung memberikan modal, tetapi memfasilitasi kelompok tersebut untuk mengakses pelatihan kewirausahaan, menyusun proposal usaha, dan mengakses sumber pembiayaan yang tersedia.

Contoh lain adalah dalam peningkatan kualitas pendidikan anak. Lembaga kemasyarakatan tidak menggantikan peran sekolah atau guru, tetapi memfasilitasi terbentuknya kelompok belajar masyarakat, mengadakan bimbingan belajar gratis oleh relawan, atau menghubungkan anak-anak dari keluarga kurang mampu dengan program beasiswa yang tersedia.

Peran sebagai mediator juga sangat penting, terutama dalam masyarakat yang heterogen. Mediator adalah pihak yang menjembatani komunikasi antara berbagai pihak yang berbeda kepentingan. Dalam masyarakat perkotaan, sering terjadi konflik kepentingan antara berbagai kelompok. Lembaga kemasyarakatan dapat berperan sebagai mediator yang netral untuk mencari solusi yang mengakomodasi kepentingan semua pihak. Implementasi peran lembaga kemasyarakatan sebagai mediator di

Kelurahan Bandar Utama dapat dilihat dari mekanisme komunikasi yang telah dibangun.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nasib Pujiyanto, diketahui bahwa lembaga kemasyarakatan melakukan berbagai upaya untuk menjangkau masyarakat. Menurutnya, sosialisasi dilakukan melalui beberapa cara, antara lain melalui kunjungan langsung ke rumah-rumah warga atau melalui undangan rapat formal untuk membahas kegiatan yang akan dilaksanakan. Melalui kegiatan sosialisasi ini, masyarakat mendapat informasi yang akurat tentang program pembangunan dan dapat memberikan masukan atau usulan perbaikan. Pendekatan yang beragam ini diperlukan mengingat karakteristik masyarakat perkotaan yang heterogen dan memiliki tingkat kesibukan yang tinggi.

Menurut hasil penelitian, sosialisasi yang dilakukan lembaga kemasyarakatan dapat melalui kunjungan ke rumah-rumah warga atau melalui undangan rapat untuk membahas kegiatan yang akan dilaksanakan. Melalui kegiatan sosialisasi ini, masyarakat mendapat informasi yang akurat tentang program pembangunan dan dapat memberikan masukan atau usulan perbaikan.

Dalam Musrenbang kelurahan, lembaga kemasyarakatan berperan penting sebagai mediator antara aspirasi masyarakat dengan kebijakan pemerintah. Tidak semua aspirasi masyarakat dapat dipenuhi karena keterbatasan anggaran dan kewenangan. Lembaga kemasyarakatan perlu menjelaskan kepada masyarakat tentang prioritas pembangunan dan

alasan mengapa usulan tertentu tidak dapat dilaksanakan pada tahun berjalan.

Peran sebagai motivator bertujuan untuk membangkitkan semangat dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya berpartisipasi dalam pembangunan. Motivator adalah pihak yang memberikan dorongan, inspirasi, dan semangat kepada masyarakat agar mau bergerak dan berkontribusi. Dalam masyarakat perkotaan yang cenderung individualistik, peran motivator ini sangat dibutuhkan.

Lembaga Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan Bandar Utama telah melaksanakan berbagai kegiatan nyata dalam upaya pemberdayaan masyarakat. Setiap minggu pertama di bulan berjalan, LPM menggerakkan kegiatan gotong royong pembersihan lingkungan yang melibatkan warga dari 28 Rukun Tetangga yang ada. Kegiatan ini tidak hanya membersihkan jalan dan selokan, tetapi juga mempererat hubungan antar warga yang memang cenderung individual di wilayah perkotaan.

Program kesehatan juga menjadi fokus LPM dengan memfasilitasi kegiatan posyandu di 5 lokasi berbeda setiap minggu ketiga. Posyandu ini melayani pemeriksaan kesehatan ibu hamil, bayi, dan balita dengan didampingi oleh kader kesehatan yang sudah terlatih.

Untuk pemberdayaan ekonomi keluarga, LPM bekerjasama dengan Tim Penggerak PKK menyelenggarakan pelatihan keterampilan yang diikuti oleh 40 ibu rumah tangga. Pelatihan yang diberikan meliputi pembuatan kue kering untuk dijual menjelang hari raya. Peserta pelatihan juga dibimbing

untuk memasarkan produk mereka melalui media sosial. Hasilnya cukup menggembirakan karena 15 orang dari peserta pelatihan kini sudah memiliki usaha kecil-kecilan yang menambah penghasilan keluarga. Di bidang kepemudaan, Karang Taruna yang berada di bawah koordinasi LPM mengadakan kegiatan rutin berupa olahraga bersama setiap hari minggu pagi, pelatihan kewirausahaan muda, dan bakti sosial ke panti asuhan sebanyak 2 kali setahun.

Lembaga kemasyarakatan juga perlu memotivasi masyarakat untuk merawat dan melestarikan hasil pembangunan yang telah dicapai. Seringkali terjadi fasilitas umum yang baru dibangun cepat rusak karena tidak ada perawatan atau bahkan dirusak oleh oknum tertentu. Dengan membangun rasa kepemilikan masyarakat terhadap fasilitas umum, maka masyarakat akan ikut menjaga dan merawatnya.

Fungsi pemberdayaan dalam masyarakat heterogen perkotaan memiliki tantangan khusus. Di satu sisi, masyarakat perkotaan umumnya memiliki tingkat pendidikan dan akses informasi yang lebih baik dibanding pedesaan. Namun di sisi lain, masyarakat perkotaan cenderung individualistik dan kurang memiliki semangat gotong royong.

Edi Suharto mendefinisikan pemberdayaan sebagai proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat. Sebagai tujuan, pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai, yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki

kekuasaan atau pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Di Kelurahan Bandar Utama, pemberdayaan masyarakat diarahkan pada peningkatan kapasitas masyarakat dalam berbagai aspek. Pemberdayaan ekonomi dilakukan melalui pelatihan kewirausahaan, pembentukan kelompok usaha bersama, dan fasilitasi akses permodalan. Pemberdayaan sosial dilakukan melalui penguatan kelompok-kelompok sosial seperti PKK, Karang Taruna, dan kelompok pengajian. Pemberdayaan politik dilakukan melalui pendidikan politik dan peningkatan partisipasi dalam pengambilan keputusan publik.

Mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota perlu dirancang sedemikian rupa agar inklusif dan efektif. Partisipasi tidak boleh hanya bersifat tokenisme, yaitu pelibatan masyarakat hanya untuk formalitas tetapi tidak berpengaruh terhadap keputusan. Partisipasi harus substansial, yaitu benar-benar memberikan pengaruh terhadap kebijakan dan program pembangunan. Dalam praktiknya, tingkat partisipasi masyarakat di Kelurahan Bandar Utama masih menghadapi berbagai tantangan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Sekretaris Dinas Pemberdayaan Masyarakat, tantangan utama adalah mengubah pola pikir masyarakat perkotaan yang cenderung individualistik menjadi lebih peduli terhadap urusan bersama. Namun demikian, upaya-upaya pemberdayaan terus dilakukan melalui berbagai program yang disesuaikan dengan kebutuhan

dan karakteristik masyarakat setempat. Pemerintah kota terus berkomitmen untuk memperkuat kapasitas lembaga kemasyarakatan agar dapat menjalankan fungsinya secara optimal sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Arnstein dalam tangga partisipasinya membagi tingkat partisipasi menjadi delapan tingkat, dari yang paling rendah (manipulasi dan terapi) hingga yang paling tinggi (delegasi kekuasaan dan kontrol warga).⁶⁷ Partisipasi yang sejati adalah partisipasi yang memberikan kekuasaan kepada masyarakat untuk mengambil keputusan, bukan sekadar dikonsultasikan atau diberi informasi.

Di Kelurahan Bandar Utama, upaya untuk meningkatkan tingkat partisipasi masyarakat dilakukan melalui berbagai cara. Musrenbang tidak hanya menjadi forum seremonial, tetapi benar-benar menjadi forum untuk mendengarkan suara masyarakat. Usulan yang disampaikan dalam Musrenbang dijadikan dasar dalam penyusunan rencana pembangunan, bukan hanya menjadi arsip yang tidak ditindaklanjuti.

Kontribusi lembaga kemasyarakatan terhadap pencapaian tujuan pembangunan daerah dapat dilihat dari berbagai indikator. Indikator kuantitatif meliputi jumlah program yang dilaksanakan, jumlah masyarakat yang berpartisipasi, jumlah dana swadaya yang terkumpul, dan sebagainya. Sementara indikator kualitatif meliputi peningkatan kesadaran

⁶⁷ Gedeona, H. T., "Tata Kelola Perencanaan Dan Pelaksanaan Pembangunan Kesehatan (Studi Mengenai Partisipasi Masyarakat Dan Kompleksitasnya Di Kota Cimahi)," *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi*, Vol. 12, No. 1, 2015, h. 95-118.

masyarakat, penguatan solidaritas sosial, dan peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Pembangunan berkelanjutan memerlukan partisipasi aktif dari seluruh elemen masyarakat. Lembaga kemasyarakatan menjadi penggerak partisipasi tersebut. Dengan pemberdayaan yang tepat, masyarakat tidak hanya menjadi penerima manfaat pembangunan, tetapi menjadi pelaku pembangunan yang aktif dan mandiri. Ini sejalan dengan visi pembangunan daerah yang partisipatif, inklusif, dan berkelanjutan.

Komitmen pemerintah daerah dalam penguatan lembaga kemasyarakatan juga tercermin dari upaya pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara, Dinas secara rutin melakukan koordinasi dengan pengurus lembaga kemasyarakatan di seluruh kelurahan untuk memberikan bimbingan teknis dan pendampingan. Hal ini menunjukkan bahwa penguatan lembaga kemasyarakatan bukan hanya tanggung jawab lembaga itu sendiri, tetapi juga mendapat dukungan penuh dari pemerintah daerah. Dengan dukungan regulasi yang jelas dan pembinaan yang berkelanjutan, diharapkan lembaga kemasyarakatan dapat berfungsi lebih efektif dalam mendukung pembangunan partisipatif dan berkelanjutan.