

**EFEKTIVITAS PRO-BEBAYA SEBAGAI PROGRAM UNGGULAN
PEMERINTAH KOTA SAMARINDA
(STUDI KASUS DI KELURAHAN GUNUNG PANJANG)**

***(PRO-BEBAYA EFFECTIVENESS AS A LEADING PROGRAM FOR
THE GOVERNMENT OF SAMARINDA CITY
(CASE STUDY IN GUNUNG PANJANG URBAN VILLAGE))***

Muhammad Helmi

Dosen Sekolah Tinggi Agama Islam Samarinda
Jalan M. Said No 12 Lok Bahu, Kota Samarinda, Kalimantan Timur
Email : mhelmi354@yahoo.co.id

Diterima: 14 Desember 2021; Direvisi: 29 Juni 2022; Disetujui: 30 Juni 2022

ABSTRAK

Pro-Bebaya merupakan program unggulan Walikota Samarinda tahun 2022. Namun sebagai percontohan proyek percontohan pada tahun 2021 ditunjuk satu Rukun Tetangga setiap kelurahan. Karena program tersebut terbilang baru maka perlu dilakukan pengkajian efektivitas pemberlakuannya dengan pendekatan hukum progresif yaitu bekerjanya hukum di masyarakat. Setelah dilakukan pengkajian terdapat beberapa permasalahan. Pertama peraturan telah mengalami revisi dalam waktu dekat sedangkan program belum terlaksana. Kedua, Perubahan/revisi Pro-Bebaya tidak memiliki pengaruh signifikan yang awalnya pokmas merupakan suatu kelompok masyarakat terbentuk dari musyawarah di kelurahan, kemudian mengalami perubahan pokmas merupakan suatu kelompok masyarakat terbentuk dari musyawarah dalam masyarakat. Secara fakta di lapangan lebih efektif musyawarah di kelurahan dari pada di masyarakat. Ketiga, dalam ketentuan Pro-Bebaya terdapat tenaga pendamping yang mendampingi dari awal perencanaan hingga pelaporan, namun saat Pilot Project tahun 2021 Kelurahan Gunung Panjang tidak ada pendampingan. Keempat, pada saat awal tahun RT membuat perencanaan dan pembuatan RAB untuk tahun 2022 tanpa tenaga pendamping, sebab keberadaan pendamping diakhir bulan Mei 2022. Kelima, seringnya perubahan RAB, harus menjadi bahan evaluasi. Keenam, Berdasar pengalaman Pokmas Gunung Panjang Tahun 2020 dan tahun 2021 mengalami kesulitan dalam pembuatan laporan dan pajak. Sebab tidak ada format baku untuk pelaporan seperti kwitansi, surat pesanan barang (SPB) dan Berita Acara Penerima Hasil Pekerjaan (BAPPHP) dan juga nilai pajak yang membingungkan. Ketujuh, ketidakjelasan peraturan Pro-Bebaya siapa yang menempati tim swakelola di antara tim perencana, waktu pelaksana dan tim pengawas. Dengan demikian penggunaan hukum progresif mewujudkan efektivitas penerapan program unggulan sehingga program dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat

Kata Kunci: Efektivitas, Pro-Bebaya, Hukum Progresif

ABSTRACT

Pro-Bebaya is the flagship program of the Mayor of Samarinda in 2022. However, as a pilot project, in 2021, one Neighborhood Association is appointed for each sub-district. Because the program is new, it is necessary to assess the effectiveness of its implementation with a progressive legal approach, namely the operation of law in society. After analyzing several problems. First, the regulations have been revised in the near future, while the program has not been implemented. Second, the Pro-Bebaya changes/revisions did not have a significant impact. Initially, Pokmas were formed through Urban village meetings, then formed through community meetings. Deliberation in the field is more effective in the Urban village than in the community. Third, in the Pro-Bebaya provisions some assistants assist from the beginning of

planning to report, however, during the 2021 Pilot Project, Gunung Panjang Village there was no assistance. Fourth, at the beginning of the year, the RT made plans and drafted the RAB for 2022 without any assistants, because the presence of assistants was at the end of May 2022. Fifth, the frequent changes in the RAB should be evaluated. Sixth, based on the experience of the Gunung Panjang Pokmas in 2020 and 2021, they experienced difficulties in making reports and taxes. Because reporting does not have standards such as receipts, goods orders (SPB), and Work Received Minutes (BAPPHP), the tax value is confusing. Seven, the lack of clarity on the Pro-Bebaya regulations, who will occupy the self-management team among the planning team, implementing team, and supervisory team. Thus, the use of progressive law will realize the effectiveness of implementing superior programs so that the benefits of the program can be felt by the community.

Keywords: Effectiveness, Pro-Bebaya, progressive law

PENDAHULUAN

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, atas dasar ketentuan tersebut maka pemerintah daerah melaksanakan kewenangan desentralisasi. Oleh karena pemerintah pusat membagi kewenangan pada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengurus wilayahnya sendiri yang disebut otonomi daerah, sebab Pemerintah Kabupaten/Kota lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya. Sebagai pelaksana pembangunan daerah baik dalam tahap perencanaan hingga pelaksanaan.

Pembangunan berwawasan lingkungan harus dimulai dari tahap perencanaan agar saat masuk ketahap implementasi sehingga akhirnya pengembangan wilayah menjadi efektif dan berkeadilan. Pembangunan tersebut merupakan upaya terencana dan berkelanjutan dalam pembangunan yang berkesinambungan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, ide pemerintah dalam suatu program unggulan merupakan suatu usaha menciptakan kesejahteraan rakyat yang bersangkutan. Untuk kemudian program dari pemerintah tersebut dibuat regulasinya sebagai dasar hukum.

Keteraturan dalam suatu masyarakat tidak akan terwujud tanpa adanya norma hukum, jika tanpa hukum maka norma-norma lain tidak dapat memenuhi kebutuhan dan kehendak manusia. Implementasi kebijakan diharapkan ada kesesuaian antara perencanaan dan penerapan sehingga keberhasilan untuk melahirkan *output* dan *outcomes* sesuai harapan dapat terwujud.

Pemerintah walikota membuat norma hukum dalam bentuk Peraturan Walikota untuk mengefektifkan program strategis sebagai acuan pembangunan wilayah. Melalui Peraturan daerah tersebut diharapkan implementasi kebijakan program strategis dapat tercapai. Inkonsistensi pelaksanaan implementasi yang telah diatur menjadi tidak tercapai. Oleh karena itu pembuat kebijakan perlu menyesuaikan kebijakan dan hasil.

Ketidakesesuaian pelaksanaan antara kebijakan dengan hasil program strategis menunjukkan ketidakefektifan regulasinya. Untuk memudahkan pelaksanaan dan mendapatkan hasil maka diperlukan regulasi yang menekankan kebijakan operasional. Dengan berlandaskan pada kebijakan operasional sebagai pedoman rujukan dalam implementasi kebijakan, akhirnya hasilnya dapat tercapai. Sebab implementasi kebijakan mencapai efektif jika hasil dapat tercapai.

Kebijakan Walikota Samarinda yaitu Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat yang selanjutnya disebut Pro-Bebaya adalah program Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kegiatan pembangunan masyarakat di tingkat Kelurahan yang berbasis di wilayah RT sebagai upaya mewujudkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi masyarakat, dan sosial kemasyarakatan.

Kebijakan Walikota Pro-Bebaya yaitu Peraturan Wali Kota Samarinda Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat dan Peraturan Walikota Samarinda Nomor 46 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat merupakan implementasi dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 130 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat Di Kelurahan (Selanjutnya disebut Peraturan Permendagri).

Peraturan Permendagri Pasal 18 (1) Bupati/wali kota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan pembangunan sarana dan prasarana Kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di Kelurahan.

Samarinda merupakan salah satu kota metropolitan tercantum dalam visi “Terwujudnya Kota Samarinda Sebagai Kota Metropolitan Berbasis Industri, Perdagangan dan Jasa yang Maju, Berwawasan Lingkungan, Serta Mempunyai Keunggulan Daya Saing Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat”, dengan demikian harapan Kota Samarinda tidak hanya berkembang sebagai pusat pemerintahan, namun sebagai pusat pertumbuhan baik ekonomi, hiburan, bisnis, perdagangan, serta pendidikan. Semua itu tidak terlepas dari begitu kompleks permasalahan tata kelola sehingga visi belum tercapai. Sebab permasalahan baik internal maupun eksternal secara berkelanjutan perlu solusi yang sistematis, efektif dan efisien.

Salah satu persoalan yang timbul saat ini telah terjadi perubahan/ revisi peraturan Pro-Bebaya sedangkan kegiatan belum terlaksana. Peraturan tersebut yaitu Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat dan Peraturan Walikota Samarinda Nomor 46 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat.

Sehubungan dengan hal di atas, agar kelompok masyarakat dapat melaksanakan kegiatan secara efektif, diperlukan adanya suatu peraturan yang progresif. Peraturan yang dibuat bertujuan untuk mencapai tujuan, maka perlu mengkaji bekerjanya hukum di masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut, agar pelaksanaannya pada tahun 2022 tidak menimbulkan masalah atau hambatan serta terlaksana secara efektif dan efisien, maka pelaksanaan percontohan tahun 2021 agar dapat menjadi gambaran. Sehingga untuk segera diperlukan perbaikan sistem.

TINJAUAN PUSTAKA

Pro-Bebaya

Pertimbangan dibuatnya ketentuan Pro-Bebaya disebutkan dalam Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat dalam ketentuan menimbang huruf (a) menyebutkan bahwa dalam rangka menumbuh kembangkan, menggerakkan prakarsa dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, perlu adanya program pemberdayaan masyarakat. Huruf (b) menyebutkan bahwa untuk memberikan arah pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat khususnya dalam bidang pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi masyarakat, dan pembangunan sosial kemasyarakatan, perlu adanya pedoman teknis pelaksanaan.

Peraturan Walikota Samarinda Nomor 46 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Pasal 1 angka 9 menyebutkan bahwa:

Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat yang selanjutnya disebut Pro-Bebaya adalah program Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kegiatan pembangunan masyarakat di tingkat Kelurahan yang berbasis di wilayah RT sebagai upaya mewujudkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi masyarakat, dan sosial kemasyarakatan.

Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Pasal 2 ayat (1) Pro-Bebaya dimaksudkan untuk lebih meningkatkan peran serta dan potensi masyarakat Kelurahan. (2) Pro-Bebaya bertujuan untuk: a. memfasilitasi masyarakat dalam mengidentifikasi masalah dan membantu mengartikulasikan kebutuhannya; b. memfasilitasi pembangunan sarana dan prasarana lingkungan RT; c. meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan ekonomi, dan sosial kemasyarakatan; dan d. meningkatkan peran serta dan mendorong keberdayaan masyarakat dalam pembangunan.

Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Pasal 3 (1) Prinsip Pro-Bebaya meliputi: a. transparan; b. partisipatif; c. akuntabel; dan d. berkelanjutan. (2) Transparan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a yaitu seluruh kegiatan dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka di wilayah RT. (3) Partisipatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yaitu seluruh anggota masyarakat dilingkungan wilayah RT berperan aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelestarian kegiatan dengan berpegang teguh bahwa rembug warga sebagai pengambilan keputusan tertinggi. (4) Akuntabel sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c yaitu seluruh pelaksanaan kegiatan wajib dipertanggungjawabkan secara administratif, teknis dan hukum. (5) Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d yaitu manfaat hasil kegiatan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat dan berkesinambungan.

Pokmas

Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Pasal 1 angka 21 menyebutkan bahwa Kelompok Masyarakat yang selanjutnya disebut Pokmas adalah kelompok masyarakat yang dibentuk melalui musyawarah Kelurahan dalam rangka untuk ditunjuk sebagai pelaksana pengadaan barang/jasa kegiatan ProBebaya.

Peraturan Walikota Samarinda Nomor 46 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Pasal 1 angka 22 menyebutkan bahwa Kelompok Masyarakat yang selanjutnya disebut Pokmas adalah kelompok masyarakat yang dibentuk melalui musyawarah Kelurahan dalam rangka untuk ditunjuk sebagai pelaksana pengadaan barang/jasa kegiatan ProBebaya.

Pelayanan yang dilakukan oleh pokmas meliputi informasi yang dilaksanakan dan diumumkan secara berkala, pemberian arahan, dan menampung keluhan masyarakat yang belum begitu paham.

Efektifitas

Soerjono Soekanto memberikan definisi efektivitas hukum merupakan seluruh usaha upaya yang dilakukan dengan tujuan hukum yang hidup pada masyarakat sehingga diakui keberadaannya, maksudnya hukum tersebut sungguh berlaku baik secara sosiologis, yuridis, dan filosofis.

Soerjono Soekanto mengukur derajat efektivitas hukum berdasarkan antara lain pada tingkat kepatuhan atas peraturan hukum oleh warga masyarakat, termasuk para

pelaksana maupun penegak hukumnya. Sehingga dikenal suatu asumsi, bahwa: “Tingkat kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsi-nya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup”.

Selo Soemardjan menyebutkan terdapat 3 faktor yang memiliki kaitan erat dengan efektivitas hukum yaitu diantaranya sebagai berikut: 1). Upaya untuk memperkenalkan hukum pada masyarakat yaitu dengan menggunakan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metode agar masyarakat mengetahui dan mengakui sehingga menciptakan ketaatan hukum. 2). Respon masyarakat atas pemberlakuan hukum terhadap nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat. Terhadap hukum tersebut memungkinkan masyarakat menolak atau menaati hukum sebab *compliance*, *identification*, *internalization* atau kepentingan masyarakat terjamin atas pemenuhannya. 3). Penanaman hukum memerlukan jangka waktu baik jangka panjang atau pendek sebagai usaha untuk penerimaan pemberlakuan agar dapat memberikan hasil.

Lawrence Friedman berpendapat untuk mewujudkan efektivitas hukum, harus memenuhi unsur-unsur sistem hukum yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).

- Struktur Hukum

Maksud dari struktur hukum yaitu kerangka atau bentuk atau batasan terhadap keseluruhan. Sorjono Soekanto menerangkan bahwa struktur ini bentuk kelembagaan yang terbentuk dari sistem hukum. Lembaga ini antara lain adalah kepolisian, Kejaksaan, pengadilan termasuk advokat. Keberadaan lembaga yang bersifat struktural menjadi harapan masyarakat mengharapkan terhadap sistem hukum itu semestinya bekerja (*law in the books*).

- Substansi Hukum

Substansi hukum maksudnya yaitu aturan yang mengatur pola perilaku yang dalam sistem itu. Kata substansi disebut pula “produk” yang dibuat pihak-pihak yang terdapat dalam sistem hukum, mereka merupakan pengambil keputusan untuk membuat aturan.

- Budaya Hukum

Budaya hukum maksudnya kebiasaan perilaku manusia terhadap hukum yang mana berupa sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Dapat dikatakan juga bahwa budaya hukum merupakan suasana baik pikiran maupun kekuatan sosial yang memiliki kekuatan untuk bagaimana suatu hukum digunakan atau disalahgunakan. Menurut Sorjono Soekanto jika struktur hukum yang bersifat struktural merupakan suatu mesin, sedangkan budaya hukum merupakan bensin, dengan demikian mesin dapat bergerak karena ada bensin. Oleh karena itu pelaksanaan dalam penegakan hukum harus memperhatikan budaya hukum dalam masyarakat (*law in action*).

Bisa dikatakan bahwa berhasil atau tidaknya dalam pelaksanaan hukum bergantung pada tiga unsur di atas. Dalam teori *Lawrence Meir Friedman* ketiga unsur tersebut merupakan sistem substansial yang memiliki pengaruh dapat atau tidaknya hukum itu diterapkan. Substansi hukum merupakan produk yang dibentuk oleh pihak-pihak yang termasuk dalam sistem hukum berupa kebijakan-kebijakan berupa aturan dan keputusan yang telah disusun. Selain itu substansi tidak hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*) termasuk pula hukum yang hidup di masyarakat (*living law*).

Rahardjo menyebutkan bahwa hukum yang telah dibuat tidak mudah dan tidak begitu saja mampu bekerjanya hukum dalam masyarakat. Sebab hukum bukan dari hasil

karya pabrik, yang saat tercipta langsung mampu bekerja, melainkan harus memperhatikan beberapa faktor yang mempengaruhi dalam masyarakat.

Hukum sebagai bagian kontrol sosial dari pemerintah (*law is governmental social control*), maksudnya hukum yang dibuat pemerintah berupaya mendorong perilaku yang baik sehingga berguna dan mampu mencegah perilaku yang buruk. Selain itu kontrol sosial merupakan suatu penjaring sehingga proses yang menyeluruh mampu mempengaruhi akibat hukum atas terhadap perilaku tertentu.

Berbeda dengan hukum progresif yang memiliki prinsip bahwa hukum bukan seperti raja melainkan sebagai suatu alat untuk memperhatikan sisi kemanusiaan yang bertujuan memberikan manfaat kepada seisi dunia termasuk manusia. Hukum bukan merupakan suatu teknologi yang tidak memiliki nurani, namun melainkan sesuatu yang mempertimbangkan moral kemanusiaan. Pembahasan hukum tidak menyumbat pintu bagi issue manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu kemanusiaan selalu terus menyertai hukum. Maka hukum tersebut bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan pada manusia terkait kebenaran dan keadilan.

Terdapat karakter hukum progresif diantaranya; “Pertama bahwa hukum tidak dalam posisi diam melainkan mengalir. Kedua, hukum progresif merupakan bahwa kedudukan hukum adalah untuk manusia bukan manusia untuk hukum. Berdasar keyakinan dasar tersebut maka hukum progresif mendudukan hukum posisinya tidak pada pusat perputaran manusia, namun manusia yang posisinya di pusat perputaran hukum. Ketiga, hukum progresif tidak menerima jika mempertahankan status quo sebab tidak menerima dalam pencarian tentang hakikat keadilan. Keempat, hukum progresif memperjuangkan perhatian terhadap keadilan yang hidup dalam masyarakat atau keadilan yang hidup dalam jiwa bangsa.

Hukum Progresif yang terkait dengan manusia disebut sebagai hukum yang prorakyat dan prokeadilan. Bagi hukum progresif rakyat dan keadilan merupakan dua entitas moral sosial politik yang memiliki pengaruh penting dalam menata hukum nasional.

METODE

Dalam kajian ini pendekatan yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, maksudnya kajian dilakukan menggali informasi mendalam tentang objek yang dikaji. Metode deskriptif menjadi prosedur dalam melakukan penyelesaian masalah yang dikaji sesuai dengan fakta-fakta di lapangan. Dengan demikian metode deskriptif tujuannya adalah menggambarkan terkait suatu kejadian eksisting dan juga menggambarkan gejala sosial masyarakat atau suatu kelompok tertentu. Dengan demikian kajian ini dilakukan dengan upaya memahami berbagai hal yang berkaitan dengan pokok kajian dan kemudian hasil pemahaman tersebut dianalisis.

Menurut Abdulkadir Muhammad berdasar fokus penelitiannya, maka suatu penelitian hukum diuraikan menjadi tiga jenis yaitu diantaranya penelitian hukum normatif, normatif-empiris, dan juga empiris.

Kajian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif-empiris, maksudnya kajian selain menganalisis sisi normatif yaitu peraturan perundang-undangan dan juga sisi empiris yaitu menganalisis bekerjanya hukum dalam masyarakat. Sebagaimana pendapat Abdulkadir Muhammad bahwa penelitian hukum normatif-empiris merupakan suatu kajian tentang hukum terkait penerapan atau implementasi atas hukum normatif (peraturan perundang-undangan) yang secara *in action* terhadap segala peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat.

Dalam kajian ini bahan yang menjadi sumbernya yaitu bahan-bahan hukum normatif, diantaranya: (a) bahan hukum primer dalam kajian berupa; [1] Peraturan Wali Kota Samarinda Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat, [2] Peraturan Walikota Samarinda Nomor 46 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat; (b) bahan hukum sekunder berupa teori hukum progresif. Sedangkan bahan hukum empiris diperoleh secara langsung dari sampel penelitian Kelurahan Gunung Panjang Kecamatan Samarinda Seberang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Radbruch berpendapat bahwa suatu hukum harus memenuhi nilai-nilai dasar dari hukum. Nilai dasar dalam hukum yaitu diantaranya: keadilan, kegunaan dan kepastian hukum. Ketidakjelasan substansi hukum pada akhirnya mengakibatkan ketidakefektifan hukum sehingga kehilangan maknanya dan tujuan hukum yaitu menjamin kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dalam masyarakat.

Syarat eksistensi dan penerimaan peraturan hukum itu dapat diterima oleh seluruh anggota di dalam masyarakat, maka produk peraturan hukum tersebut tidak boleh bertentangan dan harus sesuai dengan nilai-nilai atau asas-asas keadilan dalam masyarakat tersebut.

Terkait substansi hukum yang perlu diperhatikan yaitu harus memperhatikan realitas masyarakat yang beragam, hal tersebut merupakan bagian dari berpedoman pada falsafah dasar negara yaitu Pancasila. Dengan demikian maka substansi hukum tersebut adalah hasil karsa atas pengaktualisasian nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Untuk itu hukum harusnya *bottom up*/ dari bawah ke atas. Maka penguatan terhadap realitas masyarakat harus jadi perhatian khusus. Maka peraturan hukum tersebut terakomodir dengan baik akhirnya implementasi atas produk hukum harapan yang dinantikan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebab yang menjadi tolak ukur yaitu mengutamakan tujuan atas hukum itu sendiri yaitu keadilan dan kemanfaatan.

Perumusan atas suatu peraturan hukum yang tidak memperhatikan realitas masyarakat mengakibatkan sulitnya implementasi di lapangan, sehingga berakibat menimbulkan banyak penafsiran akhirnya inkonsistensi tujuan hukum. Oleh karena itu perumusan peraturan perundang-undangan harus mampu memberikan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Untuk melakukan perubahan/ revisi sistem hukum terkait dengan substansi hukum pada intinya saat membentuk peraturan perundang-undangan dengan tetap memperhatikan kondisi masyarakat. Pada dasarnya peraturan perundang-undangan yang baik jika aturan dapat diterapkan secara efektif dan terhindar dari cepatnya perubahan/revisi aturan.

Peraturan Walikota Samarinda Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat disahkan pada 24 Maret 2021 dan Peraturan Walikota Samarinda Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat disahkan pada 28 September 2021. Sedangkan waktu pelaksanaan Pilot Project setiap kelurahan 1 RT sebagai percontohan dilaksanakan sekitar pada bulan November 2021.

Secara politik hukum pengaturan mengenai Pro-Bebaya Kota Samarinda menunjukkan kelemahan. Kelemahan tersebut yaitu program belum menunjukkan eksistensinya namun telah mengalami perubahan/ revisi sebab Pilot Project baru terlaksana sekitar pada bulan November 2021. Selain itu perubahan/ revisi terjadi dalam waktu dekat

awalnya aturan Pro-Bebaya disahkan 24 Maret 2021 terus mengalami perubahan disahkan 28 September 2021. Hal ini menunjukkan bahwa program belum terlaksana namun aturan telah berubah.

Tidak hanya itu ternyata tahun 2022 aturan probebaya sebelumnya diganti dengan aturan baru lagi yaitu peraturan Peraturan Walikota Samarinda Nomor 11 Tahun 2022 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat. Aturan tersebut disahkan oleh walikota pada 22 Februari 2022. Perubahan/revisi aturan dalam waktu dekat ini menunjukkan bahwa telah terjadi inkonsistensi substansi hukum karena pembuat aturan peraturan perundang-undangan tidak memperhatikan implementasinya. Sehingga akan menciptakan sistem hukum tidak efektif.

Hukum progresif memberikan tawaran rancangan peraturan sebelum disahkan harus melibatkan stakeholder yang terkait diantaranya kelurahan, kelompok masyarakat, dan masyarakat termasuk RT untuk mengkaji rancangan aturan agar dalam implementasi tidak terjadi hambatan. Sebab yang melaksanakan di lapangan kelurahan, kelompok masyarakat, dan RT. Bagi hukum progresif stakeholder tersebut merupakan faktor penentu dalam mencapai tujuan hukum.

Ketentuan Pasal 25 ayat (1) menyebutkan bahwa mekanisme pengusulan tingkat RT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) huruf a sebagai berikut: a. sosialisasi kegiatan Pro-Bebaya pada masyarakat; b. ketua RT menyelenggarakan rembug warga; c. ketua RT menginventarisasi/mendata usulan kegiatan berdasarkan skala prioritas kebutuhan hasil rembug warga; d. ketua RT membuat berita acara hasil rembug warga yang ditandatangani oleh ketua RT, sekretaris, unsur warga dan dilampiri daftar hadir peserta rembug warga beserta dokumentasi pelaksanaan rembug warga; dan e. ketua RT menyampaikan usulan kegiatan atau pengadaan barang hasil rembug warga berdasarkan urutan prioritas yang memuat jenis kegiatan/pekerjaan dan volume kegiatan/pekerjaan dilengkapi dengan berita acara rembug warga yang ditujukan kepada Wali Kota c.q. lurah setempat. (2) Usulan kegiatan hasil rembug warga RT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa usulan kegiatan tahunan yang diselaraskan dengan usulan kegiatan 5 (Lima) tahunan yang sudah direncanakan. (3) Format berita acara rembug warga, usulan kegiatan atau pengadaan barang tahunan dan usulan kegiatan 5 (Lima) tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tercantum dalam Lampiran huruf G, huruf H, huruf I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Wali Kota ini.

Merujuk Pasal 1 angka 23 menyebutkan pendamping adalah tenaga teknis non pegawai negeri sipil yang ditugaskan untuk mendampingi pelaksanaan kegiatan Pro-Bebaya mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan dan pertanggungjawaban untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja daerah.

Implementasi pada seluruh RT di Kelurahan Gunung Panjang Kecamatan Samarinda Seberang dari tingkat pengusulan kegiatan warga belum ada pendampingan sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 23. Seluruh 8 RT di kelurahan kebingungan karena tidak ada pendampingan saat pembuatan usulan warga hingga pembuatan Rencana Anggaran Biaya (RAB). Pada akhirnya seluruh RT tidak membuat Berita Acara Hasil Rembug Warga. Hal ini disebabkan karena tidak adanya pendampingan.

Pada tanggal 7 Desember 2021 Kelurahan Gunung Panjang menyelenggarakan pembahasan RAB yang telah dibuat masing-masing RT tanpa menyerahkan Berita Acara Hasil Rembug Warga. Untuk kemudian diserahkan kepada Kecamatan. Kemudian pada tanggal 8 Desember 2021 Kecamatan menyerahkan kepada Bappeda.

Dengan demikian ketentuan Pasal 6 tidak terlaksana karena dari awal perencanaan hingga penyerahan RAB tidak didampingi oleh tenaga pendamping. Sebagaimana

ketentuan Pasal 6 (1) Penyelenggaraan Pro-Bebaya didukung oleh tenaga Pendamping. (2) Tenaga Pendamping sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pendampingan kegiatan mulai tahap perencanaan, pelaksanaan dan penyusunan pertanggungjawaban. (3) Pengadaan tenaga Pendamping sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh unit kerja yang membidangi urusan pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Samarinda. (4) Tenaga Pendamping sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Wali Kota.

Permasalahan yang timbul pembuatan RAB untuk tahun 2022 para RT di Kelurahan Gunung Panjang dibebankan harus mensinkronkan dengan harga standar dari wali kota. Dari keseluruhan RT tersebut tidak ada yang mengecek ke buku standar. Belum lagi kebingungan para RT tentang suatu kegiatan termasuk Pemberdayaan atau Sarana Prasarana termasuk jenis pengadaan barang. Sebagai contoh Pilot Project Tahun 2021 diberikan kepada RT 1 Kelurahan Gunung Panjang. Pada saat itu RT mengadakan printer, namun pengadaan printer tidak ada secara tertulis dalam Peraturan Walikota, saat itu terjadi perbedaan pendapat antara kelurahan dan kecamatan. Hal ini menambah kebingungan RT. Kejadian tersebut membuat RT 1 Kelurahan Gunung Panjang harus merubah beberapa kali RAB. Salah satu permasalahan tersebut harus menjadi perhatian untuk penerapan Pro-Bebaya.

Tenaga pendamping datang untuk pertama kalinya ke Kelurahan Gunung Panjang pertengahan bulan Mei 2022. Sangat disayangkan keberadaan tim tersebut baru muncul di pertengahan tahun. Hal tersebut berdampak pada pelaksanaan program hingga saat akhir juni belum terlaksana. Selama bulan Juni pendamping meminta pokmas untuk revisi RAB, permintaan revisi tersebut tidak hanya satu kali.

Menurut penulis sebaiknya RAB yang diusulkan RT hanya menyebutkan kegiatan menyesuaikan dengan keperluan masyarakat di setiap RT tanpa harus merincikan biayanya. Terkait rincian biaya sebaiknya tidak dibebankan kepada RT atau pokmas, melainkan tim pendamping dan tim fasilitasi kelurahan secara bersama-sama. Sebab mereka adalah perpanjangan tangan walikota.

Perubahan awalnya Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2021 Pasal 1 angka 21 menyebutkan Pokmas adalah kelompok masyarakat yang dibentuk melalui musyawarah Kelurahan, kemudian mengalami perubahan/ revisi yaitu Peraturan Walikota Nomor 46 Tahun 2021 Pasal 1 angka 22 menyebutkan pokmas adalah kelompok masyarakat yang dibentuk melalui musyawarah antar warga. Ini terbukti pada saat pertemuan di Kecamatan pada tanggal 30 November 2021 saat Camat menanyakan berapa Pokmas yang dibentuk RT di Kelurahan Gunung Panjang. Saat itu juga 8 RT menjawab menunjuk hanya 1 Pokmas. Hingga saat ini kelurahan mengirimkan hanya satu pokmas ke kecamatan untuk dibuatkan Surat Keputusan pembentukan Pokmas. Hal ini menunjukan tidak ada pengaruh signifikan atas perubahan/ revisi ketentuan tersebut. Sebaiknya perubahan/ revisi melihat realitas dimasyarakat agar perubahan akan menunjukan dampak positif.

Berdasar pada pengalaman Pokmas Gunung Panjang tahun 2020 yaitu Pokmas Gunung Panjang Membangun mengalami kesulitan terkait pelaporan dan juga pembayaran pajak. Pada saat itu penulis adalah sekretaris Pokmas Gunung Panjang Membangun. Selanjutnya pada tahun 2021 yaitu Pokmas Karang Taruna Gunung Panjang mengalami hal yang sama. Pada saat itu penulis sebagai Pembina Pokmas Karang Taruna Gunung Panjang.

Baik tahun 2020 dan 2021 pokmas kebingungan karena pelaporan yang diarahkan antar pegawai Kelurahan berbeda. Hal tersebut disebabkan tidak ada format baku tentang pelaporan. Namun setelah disahkan peraturan walikota tentang ProBebaya juga tidak mengatur format pelaporan yang diantaranya kwintasi, Surat Pesanan Barang (SPB) dan

Berita Acara Panitia Penerima Hasil Pekerjaan (BAPPHP). Format pelaporan tersebut harus segera ditindaklanjuti agar penerapan Pro-Bebaya tahun 2022 tidak membuat kebingungan dalam pembuatan laporan.

Permasalahan lainnya adalah perbedaan pendapat antara pegawai terkait item kegiatan pemberdayaan masyarakat dengan sarana prasarana. Sebagai contoh tahun 2021 pokmas disalahkan karena memasukan kegiatan pengadaan pot dan kursi dalam kegiatan sarana prasarana oleh pegawai tertentu. Namun pada tahun 2022 pengadaan sejenis pot dan kursi masuk item kegiatan sarana prasarana. Namun yang membuat kebingungan RT dan Pokmas item konsumsi gotong royong masuk item kegiatan sarana prasarana. Item kegiatan harus jelas agar tidak membuat bingung, sebab itu mempengaruhi RAB. Sehingga waktu dihabiskan hanya untuk merubah RAB.

Permasalahan selanjutnya terkait dengan siapa yang mengisi tim swakelola yang terdiri dari tim perencana, tim pelaksana, dan tim pengawas. Ketentuan peraturan Pro-Bebaya tersebut tidak mengaturnya. Hal ini menimbulkan permasalahan sebagaimana saat RT 1 Kelurahan Gunung Panjang melaksanakan *Pilot Project* 2021 ketika awalnya memasukan pegawai dari kelurahan, kemudian khawatir salah akhirnya tidak memasukan pegawai kelurahan. Kemudian tim swakelola diantaranya tim perencana diketuai oleh RT 1, tim pelaksana diketuai oleh RT 1 dan tim pengawas diketuai oleh ketua pokmas. Sebaiknya ini harus diperjelas agar tidak salah dalam penentuan tim swakelola.

Sebaiknya hukum tidak sekedar dijadikan alat namun harus dijadikan untuk mencapai tujuan. Sebagaimana prinsip Pro-Bebaya salah satunya yaitu Pasal 3 ayat (3) Partisipatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yaitu seluruh anggota masyarakat dilingkungan wilayah RT berperan aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelestarian kegiatan dengan berpegang teguh bahwa rembug warga sebagai pengambilan keputusan tertinggi.

Pengikutsertaan masyarakat dalam proses pembangunan merupakan salah satu cara yang efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kebutuhan yang beragam. Dengan kata lain, masyarakat yang mengetahui kebutuhan dalam hal pembangunan yang ada berdasarkan permasalahan yang dihadapi serta juga potensi yang dimiliki, akibatnya berbagai masalah timbul dihadapan masyarakat antara lain pembangunan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga hasilnya tidak dapat mengangkat taraf hidup masyarakat menjadi lebih baik.

Permasalahannya bagaimana mewujudkan prinsip partisipatif sedangkan substansi hukum bermasalah. Maka untuk mewujudkan prinsip partisipatif tersebut maka aturan perlu mempertimbangkan bekerjanya hukum di masyarakat. Sehingga implemmentasi aturan tidak mempersulit masyarakat untuk mencapai tujuan.

Pencapaian tujuan atas produk hukum adalah bagian dari kekuatan konfigurasi politik yang menghendaknya. Dengan demikian, setiap produk hukum yang dibuat tergantung visi pembuat aturan. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan diperlukan upaya untuk berfikir hukum yang progresif dengan dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik.

Kehadiran hukum progresif merupakan suatu usaha pencarian kebenaran yang dilakukan secara terus-menerus. Hukum progresif berdasar atas realitas empirik terkait bekerjanya hukum dalam masyarakat. Pokok pemikiran hukum progresif yaitu memposisikan manusia sebagai pusat utama atas keseluruhan pengkajian tentang hukum. Dengan tolak ukur hukum progresif mendorong untuk lebih mengutamakan faktor manusia. Oleh karena itu, tujuan atas hukum progresif memposisikan keselarasan antara faktor aturan hukum dan penerapan hukum di masyarakat.

Menurut Satjipto Raharjo berfikir hukum yang progresif, maksudnya adalah harus berani meninggalkan dari pemikiran absolutisme hukum, untuk selanjutnya memposisikan hukum lebih bersifat relatif. Oleh karena itu, hukum harus diposisikan dalam suatu persoalan kemanusiaan. Penggunaan pemikiran yang relatif maka dapat terhindar atas suatu masalah saat mengimplementasikan aturan. Pemikiran absolutisme hukum cenderung aturan tersebut mengalami kendala dalam tataran impelementasinya, maka hal itu menunjukkan bahwa hukum tidak bekerja dimasyarakat atau dengan kata lain hukum belum efektif. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan terjadinya perubahan/revisi aturan dalam waktu dekat.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan maka kesimpulan atas kajian ini bahwa tinjauan hukum progresif terhadap ketentuan peraturan Pro-Bebaya lebih menekankan pada bekerjanya aturan di masyarakat. Dengan demikian hukum bukan sebagai alat tetapi sebagai tujuan. Oleh karena pembentukan peraturan Pro-Bebaya belum memperhatikan bekerjanya hukum di masyarakat sehingga menimbulkan permasalahan. Pertama perubahan/ revisi aturan probebaya terjadi padahal program belum berjalan. Kedua, peraturan telah mengalami perubahan/revisi dalam waktu dekat. Ketiga, Perubahan/revisi tidak memiliki pengaruh signifikan yang awalnya pokmas merupakan kelompok masyarakat yang pembentukannya secara musyawarah Kelurahan, kemudian mengalami perubahan pokmas adalah kelompok masyarakat yang pembentukannya secara musyawarah antar warga. Secara fakta di lapangan menunjukkan musyawarah di kelurahan berjalan sedangkan antar warga tidak berjalan. Hal ini menunjukkan tidak ada pengaruh signifikan atas perubahan/ revisi ketentuan tersebut. Keempat, di dalam ketentuan Pro-Bebaya terdapat tenaga pendamping yang mendampingi dari awal perencanaan hingga pelaporan, namun saat pelaksanaan Pilot Project tahun 2021 Kelurahan Gunung Panjang tidak ada pendamping. Kelima, pada saat awal tahun 2022 RT membuat perencanaan dan mengkonsep RAB tanpa pendamping, keberadaan pendamping diakhir bulan Mei 2022 saat itu harus RT harus merubah RAB lagi. Keenam, seringkali perubahan RAB, harus menjadi bahan evaluasi. Ketujuh, Berdasar pengalaman Pokmas Gunung Panjang Tahun 2020 dan tahun 2021 mengalami kesulitan dalam pembuatan laporan dan pajak. Sebab tidak ada format baku untuk pelaporan seperti kwitansi, surat pesanan barang (SPB) dan Berita Acara Panitia Penerima Hasil Pekerjaan (BAPPHP) dan juga nilai pajak yang membingungkan. Kedelapan, ketidakjelasan peraturan Pro-Bebaya siapa yang menempati tim swakelola diantara tim perencana, tim pelaksana dan tim pengawas.

Rekomendasi

Pertama, ketika ada keinginan perubahan/ revisi peraturan sebaiknya perlu pendekatan hukum progresif yaitu dengan melihat bekerjanya hukum dimasyarakat. Hal tersebut agar pelaksanaannya berjalan efektif dan terhindarnya seringkali perubahan/ revisi peraturan.

Kedua, seringkali perubahan RAB, harus menjadi bahan evaluasi misal dengan cara dalam penyusunan RAB oleh RT atau pokmas yang hanya menyebutkan jenis kegiatan sesuai kebutuhan, terkait rincian biaya diserahkan kepada tim pendamping dan tim fasilitasi.

Ketiga, mempertegas item kegiatan mana pemberdayaan masyarakat dan mana sarana prasarana. Dalam hal ini semestinya tim pendamping harus memberikan kejelasan. Sebab penentuan item kegiatan itu mempengaruhi RAB. Ketidakjelasan hal itu berdampak waktu dihabiskan hanya untuk merubah RAB.

Keempat, kesalahan menentukan pajak berdampak signifikan oleh sebab itu sebaiknya pokmas menerima dana yang telah dipotong pajak.

Kelima, Perlu menetapkan format pelaporan kegiatan seperti kwitansi, Surat Pesanan Barang (SPB) dan Berita Acara Panitia Penerima Hasil Pekerjaan (BAPPHP).

Keenam, memperjelas yang menempati tim swakelola diantaranya tim perencana, tim pelaksana, dan tim pengawas.

DAFTAR PUSTAKA

- Black, Donald. 1976. *"Behavior of Law"*. New York, Academic Press: San Fransisco, London.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Gava Media: Yogyakarta.
- Lawrence M. Friedman dalam bukunya *The Legal System: A Sociology Science Perspective*, dalam Soerjono Soekanto, *et. all.*, 1986. *Kriminologi Suatu Pengantar*. Ghalia Indonesia : Jakarta.
- Lawrence M. Friedman. 2001. *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar (American Law: An Introduction)*.
- Marilang, Menimbang Paradigma Keadilan Hukum Progresif, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 2, Juni 2017.
- Moenir. 2001. *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*. Rineka Cipta : Jakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Mukhidin, Hukum Progresif Sebagai Solusi Hukum yang Mensejahterakan Rakyat, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol, I No. 3 September – Desember 2014.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, 1993, *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Rahardjo, Satjipto. 1986. *"Ilmu Hukum"*. Alumni : Bandung.
- Rhiti, Hyronimus, Landasan Filosofis Hukum Progresif, *Justitia Et Pax*, Vol. 32, No. 1 Juni 2016.
- Saifullah. 2007. *Refleksi Sosiologi Hukum*. Refika Aditama : Semarang.
- Soehartono, Irawan. 2002. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung.
- Soekanto dan Abdullah. 1987. *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. Rajawali : Jakarta.
- Soekanto, Soerjono 1989. *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi kalangan Hukum*. Raja Grafindo Persada : Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, *et. all.* 1986. *Kriminologi Suatu Pengantar*. Ghalia Indonesia : Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Teori Sosiologi tentang Perubahan sosial*. Surabaya : Ghalia Indonesia.
- Sumaryana, Asep, dkk. 2009. *Pengantar Ilmu Administrasi*. LP3AN : Bandung.