

Pengusuran PKL: Upaya Penegakan Hukum atau Represi Masyarakat Marjinal?

oleh

Joeni Arianto Kurniawan¹

Saat ini, beberapa kota metropolitan di tanah air tengah disibukkan oleh kegiatan “penataan kembali” atas sarana-sarana yang dianggap telah disalah fungsikan. Tidak ketinggalan kota Surabaya yang tengah bersemangat melakukan upaya “penertiban” atas berbagai fasilitas-fasilitas umum yang dianggap turut digunakan tidak sebagaimana mestinya, seperti halnya area para pedagang kaki lima (PKL) di berbagai ruas jalan yang ada di ibu kota Propinsi Jawa Timur ini. Pada ujungnya, upaya *penegakan hukum* (penertiban) pun sekali lagi dilakukan, dan ironisnya lagi-lagi harus terartikulasikan secara koersif dan represif melalui tangan kekuasaan dengan nama: p e n g g u s u r a n. Pertanyaannya, apakah memang harus demikian upaya penegakan hukum itu dilakukan? Jika para PKL harus digusur atas nama hukum, maka hukum apakah yang diharapkan dapat melindungi nasib mereka?

Berdasarkan doktrin *Rule of Law*, maka segala peri kehidupan masyarakat harus diatur oleh hukum sehingga hukumlah yang menempati posisi teratas dalam struktur suatu negara-bangsa (*nation-state*), oleh karenanya semua pihak harus tunduk terhadap hukum. Atas asumsi tersebut, maka diharapkan dinamika kehidupan sosial masyarakat dalam suatu negara dapat berjalan secara adil, tertib, dan teratur sehingga semua pihak dalam sistem sosial itu dapat mencapai tujuannya secara baik dan ideal (kesejahteraan). Bercermin pada persoalan PKL, maka akan ada dua macam fakta yang dapat diperoleh, yakni fakta sosial dan fakta hukum. Fakta sosial yang ada adalah bahwa PKL berjualan di ruas-ruas jalan di Surabaya. Sedangkan fakta hukum, adalah fakta sosial yang telah diberi makna hukum atas adanya suatu norma hukum tertentu yang berkaitan dengan adanya fakta sosial tersebut. Dalam hal ini, fakta hukum yang diterjemahkan oleh aparat penegak hukum atas fakta sosial adanya PKL yang berjualan di ruas-ruas jalan tersebut adalah pelanggaran hukum berupa penyalahgunaan fasilitas jalan raya oleh para PKL terhadap ketentuan hukum UU Nomor 14 Tahun 1992 tentang lalu lintas angkutan jalan maupun UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang (.....), sehingga berdasarkan doktrin *Rule of Law* di atas di mana setiap orang harus tunduk kepada hukum maka dilakukanlah upaya penegakan

¹ Dosen muda / staf pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Anggota Serikat Dosen Progresif (SDP) Unair. Saat ini aktif melakukan pendampingan masyarakat korban lumpur Lapindo Desa Renokenongo di Pasar Baru Porong Sidoarjo.

hukum berupa tindakan pengusiran kepada para PKL yang telah dianggap melakukan pelanggaran hukum.

Jika kita mendasarkan diri pada kumpulan fakta baik itu fakta sosial maupun fakta hukum yang terjabarkan di atas, maka sepintas terlihat bahwa secara yuridis apa yang dilakukan oleh para aparat penegak hukum dalam melakukan pengusiran kepada para PKL yang berlangsung di beberapa ruas jalan di Surabaya saat ini tidak ada yang salah, karena apa yang dilakukan oleh mereka adalah dalam rangka menegakkan aturan hukum yang telah ada dan disepakati bersama (*general consensus*) dalam suatu peraturan perundang-undangan. Namun perlu diketahui, argumentasi hukum –sebagai hasil akhir dari suatu proses penelitian dan penalaran hukum (*legal reasoning*)– yang disusun oleh para aparat penegak hukum berkaitan dengan persoalan PKL di kota Surabaya di atas adalah argumentasi hukum dengan pendekatan legalistik-formalistik dalam paradigma *legisme* (atau yang sering pula disebut dengan istilah *positivisme hukum / legal positivism*), di mana menurut paradigma ini yang dipandang sebagai hukum *adalah dan hanyalah* undang-undang semata sehingga tidak ada hukum di luar undang-undang. Paradigma legisme ini adalah paradigma yang muncul seiring dengan maraknya semangat *kodifikasi* (pembuatan undang-undang dalam suatu kitab menyeluruh) dan *unifikasi* (pemberlakuan satu jenis hukum untuk semua golongan masyarakat) di Eropa barat yang diawali oleh Perancis pada awal abad ke-19 dengan dibuatnya kitab-kitab hukum (*Civil Code* dan *Penal Code*) yang secara komprehensif mengatur segala aspek kehidupan sosial masyarakat. Dalam semangat kodifikasi, pembuatan suatu kitab undang-undang dilakukan sedemikian komprehensif dengan dasar klaim bahwa peng-kodifikasian tersebut adalah sarana penulisan pada undang-undang atas nilai-nilai yang selama ini ada dan hidup di masyarakat yang mengatur peri kehidupan mereka selama ini, sehingga kemudian muncul asumsi bahwa kitab undang-undang yang berhasil dibuat adalah cerminan dari masyarakat (*law is society*). Dengan asumsi demikian, maka yang dituntut dari masyarakat tidak lain adalah ketaatan secara mutlak, sehingga jika muncul pelanggaran maka sah untuk ditindak.

Jika mengikuti paradigma berpikir *legisme*, maka sebetulnya ada kecacatan dalam proses penalaran hukum yang dilakukan oleh pihak Polwiltabes dan Pemkot Surabaya yang mengklaim bahwa para PKL telah melakukan pelanggaran hukum dengan hanya berpijak pada UU No. 14 Th 1992 tentang lalu lintas angkutan jalan sebagaimana diketahui di atas. Pihak Polwiltabes dan Pemkot Surabaya nampaknya lupa bahwa salah satu teori kebenaran yang dipakai dalam ilmu

hukum –selain teori kebenaran pragmatis– adalah teori kebenaran koherensi. Artinya tidak dapat suatu kasus hanya dilihat dari satu atau sedikit sudut pandang perundang-undangan saja, melainkan harus secara menyeluruh meliputi semua perundang-undangan yang terkait baik secara horizontal (sesama UU) maupun secara vertikal (UU dengan UUD). Realitas PKL jika ditinjau dari UU No. 14 Th 1992 mungkin akan diterjemahkan sebagai suatu pelanggaran hukum. Tetapi jika merujuk pada UUD 1945 sebagai hukum dasar Indonesia, maka realitas PKL juga terkait dengan hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak dimana negara dalam hal ini pemerintahlah yang bertanggung jawab melakukan pemenuhan atas *constitutional rights* ini –yang oleh karenanya bersifat mutlak harus dipenuhi–. Artinya, walaupun secara legal formal menurut UU No. 14 Th 1992 para PKL dapat dikatakan telah melanggar hukum namun para aparat penegak hukum tidak semestinya secara gegabah melakukan upaya penertiban atas praktek pelanggaran hukum tersebut mengingat ternyata dibalik realitas para PKL tersebut juga terkait hak-hak warga negara yang sifatnya lebih asasi karena dilindungi dan diatur oleh UU yang lebih tinggi (konstitusi).

Disamping itu, paradigma *legisme* memanglah paradigma yang telah *well established* khususnya untuk negara hukum seperti Indonesia sehingga telah menghegemoni mayoritas *juris* khususnya para aparat penegak hukum. Hal ini dapat dipahami mengingat Indonesia menganut *Civil Law System*, yakni sebuah sistem hukum yang mendasarkan diri pada sistem undang-undang (hukum tertulis). Namun pada hakekatnya, paradigma *legisme* adalah paradigma lama yang telah banyak mendapat kritik-kritik tajam akibat berbagai kelemahan mendasar yang ada di dalamnya. Konsep bahwa hukum hanyalah undang-undang, tidak berhasil menjelaskan makna hukum secara filsafati dengan memuaskan. Dalam kajian filsafat hukum, hukum jelas tidak hanya dimaknai sebagai sebuah perangkat undang-undang saja, melainkan dimaknai secara luas sebagai suatu norma atau nilai-nilai preskriptif (nilai-nilai tentang baik dan buruk, benar dan salah) yang dapat berwujud apapun, baik tertulis dan terlebih-lebih tidak tertulis. Norma-norma ini sifatnya *inheren* dalam diri manusia dan masyarakat (*ubi societas, ibi jus / di mana ada masyarakat, di situ ada hukumnya*), sehingga keberadaannya telah ada walaupun masyarakat itu belum mengenal undang-undang. Norma serta nilai-nilai preskriptif nan abstrak yang tidak lain berupa kumpulan nilai-nilai moral, etika, dan rasa keadilan masyarakat itulah yang menjadi dasar pembentukan suatu hukum positif nantinya (*rechtsidee*). Artinya, dalam menerapkan suatu ketentuan hukum pada suatu perundang-undangan, seorang aparat penegak hukum disamping

memperhatikan ketentuan dalam pasal-pasal yang ada, secara mutlak juga harus memperhatikan nilai-nilai dan rasa keadilan masyarakat yang berkembang, karena nilai-nilai dan rasa keadilan masyarakat inilah yang merupakan esensi hukum yang paling dasar. Dikaitkan dengan persoalan pengrusakan PKL yang terjadi saat ini, maka aparat penegak hukum tidak dapat menerapkan ketentuan dalam UU No 14 Th 1992 secara *a priori* dan *an sich* hanya berpegang pada peraturan itu semata, karena dalam konteks persoalan PKL, UU No 14 Th 1992 tersebut akan berhadapan dengan nilai yang lebih besar dan lebih kuat sifatnya dari pada sekedar nilai kelancaran berlalu-lintas yakni nilai kemanusiaan berkaitan dengan hak manusia untuk bertahan hidup dan menafkahi kehidupannya. Dengan kata lain, proses penafsiran yang dilakukan oleh para aparat penegak hukum terhadap ketentuan dalam UU No. 14 Tahun 1992 tersebut tidaklah cukup dilakukan secara tekstual semata, melainkan harus secara *hermeneutis* yakni penafsiran dengan memperhatikan konteks ruang dan waktu yang melingkupinya, dimana sarana jalan raya tidak lagi terbaca hanya berkaitan dengan persoalan kelancaran lalu-lintas semata tetapi juga akan terbaca berkaitan dengan persoalan kemiskinan, pengangguran, tidak meratanya pembangunan, dan kegagalan negara ini dalam menyediakan lapangan kerja dan penghidupan yang layak bagi warganya.

“Menuju revolusi hukum Indonesia, menuju revolusi bangsa Indonesia!”