

PENEGAKAN HUKUM YANG BERKEADILAN SOSIAL DAN BERDIMENSI HAM (STUDI TERHADAP PENGUSURAN KELOMPOK MASYARAKAT MARGINAL)

YOHANES SUHARDIN

Fakultas Hukum Universitas Katolik Santo Thomas Medan, Sumatera Utara, Indonesia Email: johnshmh@ yahoo.com.

ABSTRACT

Apart from having legal security, usefulness and fairness, law enforcement in this globalization era needs to consider the dimension of human rights. Similarly, the enforcement of Regional Regulations should pay attention to the values of justice and human rights. As a matter of fact, the law enforcement especially the Regional Regulation implementation has, many times, gone against the values of justice and violated the human rights. The Regional Regulation of DKI Jakarta No 8/2007 on public order tends to contradict with the justice values and human rights. The result of this research show that social justice and human right protection can be guaranteed by the legal enforcement, based on the Constitution and Human Right Act 1999. The policy of the Government of DKI Jakarta, especially the Regional Regulation of DKI Jakarta No. 8/2007. Contradict with the Principles of Pancasila (Five Principles) especially second and fifth principles and also the constitution.

Key words : law enforcement, social justice and human rights, marginal society

I. PENDAHULUAN

Eksistensi masyarakat kelompok marginal seperti pedagang kaki lima, penghuni kolong jembatan, kolong jalan tol, tempat-tempat kumuh, lahan-lahan yang terlantar dan pinggiran rel kereta api seringkali digusur oleh Pemerintah Daerah tanpa memperhatikan aspek keadilan dan dimensi hak asasi manusia (HAM). Dengan dalih penegakan hukum (*law enforcement*), khususnya kepastian hukum yang berdasarkan pada Peraturan Daerah (Perda) dan demi ketertiban, kelompok masyarakat marginal tersebut digusur tanpa rasa perikemanusiaan. Ekseksnya terjadi konflik kepentingan yaitu kepentingan akan pemenuhan kebutuhan hak ekonomi dan sosial dan kepentingan penataan kota. Dalam kasus-kasus pengusuran masyarakat kelompok marginal tidak dilindungi oleh hukum nasional. Demikian juga hak asasi mereka seperti hak untuk hidup, pemenuhan hak ekonomi dan sosial sering diabaikan oleh negara *in casu* Pemerintah Daerah.

Beberapa Perda yang ditetapkan Pemerintah DKI dalam kurun waktu 2002-2007 dinilai oleh anggota masyarakat, sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan DPRD DKI tidak memadai dalam melindungi kepentingan warga. Perda dinilai lemah dalam pelayanan publik, dan upaya meningkatkan ekonomi rakyat miskin (Verdiansyah, 2006: 223). Bahkan sejumlah Perda kemudian dijadikan sebagai dasar hukum dalam melakukan penggusuran dengan dalih penegakan hukum.

Berdasarkan uraian singkat tersebut, maka yang menjadi permasalahan adalah:

1. Bagaimana penegakan hukum yang dapat menjamin keadilan sosial dan perlindungan HAM dalam pelaksanaan penggusuran kelompok masyarakat marginal?
2. Mengapa kebijakan Pemerintah DKI Jakarta melalui peraturan daerah (Perda) tidak berkeadilan sosial dan tidak melindungi eksistensi kelompok masyarakat marginal?
3. Bagaimana bentuk konstruksi kebijakan penegakan hukum yang ideal dalam penggusuran kelompok masyarakat marginal yang berbasis nilai keadilan dan HAM?

II. METODE PENELITIAN

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah *socio legal research* yaitu menganalisis hukum sebagai fenomena sosial yang dalam konsep Emile Durkheim, bahkan hukum sebagai moral sosial adalah suatu ekspresi solidaritas sosial yang berkembang dalam suatu masyarakat. Materi utama penelitian ini adalah Peraturan Daerah (Perda) Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum (Tibum). Adapun sasaran Perda tersebut adalah Pedagang Kaki Lima (PKL), asongan, dan kelompok-kelompok masyarakat miskin. Perda Tibum menjadi kontroversi di masyarakat karena memuat berbagai larangan. Beberapa larangan itu antara lain, memberi sedekah kepada pengemis dan pengamen, PKL dan asongan di luar kawasan yang ditentukan, joki di kawasan pembatasan penumpang atau *three in one*, bertempat tinggal di bantaran sungai, pinggiran rel kereta api, dan di bawah jalan layang.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Dengan pertimbangan Provinsi DKI merupakan provinsi yang paling sering terjadi penggusuran. Pada tahun 2007 telah terjadi 27 kali penggusuran di Provinsi DKI, sehingga menempatkan Provinsi DKI sebagai provinsi tertinggi jumlah penggusuran di Indonesia. Di bawah provinsi DKI adalah Provinsi Banten dengan 8 kali penggusuran dan Provinsi Lampung dan Jawa Barat dengan 7 kali penggusuran.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah dengan penggunaan dokumen (interpretasi dokumen/teks), observasi, *interview* visual dan material serta *personal experience*. Observasi atau pengamatan langsung melibatkan peneliti di dalam *participant observation*, hingga yang tidak memerlukan keterlibatan langsung

dari peneliti atau peneliti sebagai observer (Indarti, 2001: 46). *Interview* terbuka atau tak terstruktur, baik *face to face*, melalui telepon, maupun *focus group*; menggunakan beberapa panduan pertanyaan yang bersifat fleksibel serta merupakan bagian dari *field work* penelitian lapangan; dalam hal ini pemberi informasi disebut sebagai *informan*.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dipilah-pilah untuk mendapatkan data yang relevan dan kurang relevan. Pengaturan dan pengolahan data yang demikian itu disebut sebagai klasifikasi data (Vredenberg, 1980: 125). Selanjutnya data yang relevan dengan permasalahan dimasukkan ke dalam tabel (tabulasi), kemudian dilakukan pembahasan serta analisis secara kualitatif dengan memadukan data dari hasil penelitian lapangan dengan data dari hasil penelitian kepustakaan untuk mendapatkan kesimpulan.

4. Metode Analisis

Analisis data terhadap data primer menggunakan tipe Strauss dan J. Corbin, yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada di lapangan (*field*). Data yang telah diperoleh dianalisis dengan menggunakan *content analysis* (analisis isi/kandungannya), artinya melihat makna yang mendalam dari setiap data yang telah dikumpulkan. Peneliti akan melakukan klasifikasi data melalui proses *indexing*, *shorting*, *grouping*, dan *filtering*. Setelah data dari hasil penelitian dianggap *valid* dan *reliable*, langkah selanjutnya adalah merekonstruksi dan menganalisisnya secara kualitatif untuk menjawab problematika yang menjadi fokus studi penelitian ini. Langkah-langkah analisis data penelitian ini mengikuti model interaktif analisis data yang bergerak dalam tiga siklus kegiatan yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan simpulan atau verifikasi.

Analisis data terhadap data sekunder untuk mencari kebenaran umum dilakukan dengan menggunakan logika deduktif, khususnya pada saat analisis awal (penggunaan teori-teori), dan logika induktif terhadap kasus-kasus pengrusakan PKL yang telah terdokumentasi dalam bentuk hasil studi, pencatatan maupun hasil penelitian.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. GAMBARAN UMUM TENTANG PENGUSURAN DI JAKARTA

1. Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta adalah kota tertinggi angka pengrusakannya di Indonesia. Sepanjang tahun 2007 di Provinsi DKI Jakarta telah terjadi 27 kali pengrusakan (35%), diikuti Provinsi Banten 8 kali pengrusakan, Lampung dan Jawa Barat 7 kali pengrusakan. Provinsi-provinsi lainnya jauh lebih kecil dari angka tersebut.

2. Motif Pengrusakan.

Ada beberapa motif pengrusakan yang terjadi di DKI Jakarta yaitu penyebab kesemrawutan: 21 kali pengrusakan (23%), melanggar peraturan: 20 (22%), pembangunan infrastruktur: 17 (19%), tanpa keterangan: 15 (17%), kepentingan bisnis: 9 (10%), sengketa

lahan: 7 (8%), dan lain-lain: 1 (1%).

Dari data tersebut diketahui bahwa latar belakang atau motif penggusuran antara lain sebagai berikut: (1) untuk menciptakan ketertiban umum, kerapihan dan kebersihan kota. Jadi karena warga dianggap sebagai penyebab kesemrawutan, hal itu membenarkan tindakan penertiban oleh pemerintah dengan melakukan penggusuran atau pengusiran paksa; (2) pelanggaran Peraturan Daerah (Perda) yang dilakukan oleh warga baik dalam memanfaatkan lahan sebagai tempat tinggal maupun berjualan; (3) untuk pembangunan infrastruktur seperti jalan tol, perumahan, lapangan udara, dan lain-lain; (4) untuk kepentingan bisnis pihak swasta seperti pembangunan apartemen, hotel dan pusat perbelanjaan; dan (5) berdasarkan putusan pengadilan sehubungan penyelesaian sengketa kepemilikan.

Selain motif tersebut, terjadi pula kasus penggusuran yang dilakukan menjelang peresmian suatu proyek. Sebagai salah satu contoh adalah ketika Pejabat Stasiun Kereta Api Sudirman (Dukuh Atas) yang melaksanakan operasi bersih lintasan (Berlin) menjelang peresmian jalur ganda Tanah Abang-Serpong oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada awal bulan Juli 2007. Adapun jenis obyek penggusuran antara lain rumah tinggal sebanyak 27.875 unit, Taman Pemakaman Umum (TPU): 10.000 unit, rumah ibadah: 1 unit, sekolah: 2 unit, kios: 4270 unit dan lahan: 1 unit.

Dari pemantuan yang dilakukan oleh PBHI Pusat Jakarta, PBHI Jakarta, LBH Jakarta, Setara Institute, Forum Rakyat Kota (Fakta), *Urban Poor Consortium* (UPC) dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) serta berbagai institusi terkait lainnya ditemukan sekurang-kurangnya telah terjadi tiga bentuk pelanggaran hak-hak asasi manusia khususnya hak ekonomi, sosial dan budaya. Baik yang menyertai maupun sebagai dampak dari penggusuran, yaitu: (1) hak atas pekerjaan; (2) hak atas standar hidup yang layak, meliputi sandang, pangan terutama perumahan; dan (3) hak atas pendidikan. Akibat dari penggusuran tidak saja pada hilangnya rumah tinggal. Paska penggusuran kondisi perkonomian para korban penggusuran merosot bahkan beberapa di antaranya jatuh miskin. Ini disebabkan mereka korban penggusuran mendapatkan kompensasi yang memadai, dan mengalami kerugian berupa kehancuran atau kehilangan barang bernilai ekonomis. Kondisi ini tentu saja mempengaruhi kemampuan mereka untuk memenuhi kebutuhan akan pangan dan sandang, karena harus mengeluarkan biaya untuk menyewa tempat tinggal.

3. Sasaran Penggusuran

Dalam berbagai operasi penggusuran atau pengusiran paksa yang dilakukan sepanjang tahun 2007/2008, PKL merupakan kelompok paling rentan/rawan menjadi korban. Hal yang mengejutkan adalah bukti kepemilikan tidak menjamin bagi warga untuk tidak kehilangan lahan atau rumah. Dari total penggusuran yang dilakukan, PKL mencapai 35% mengalami penggusuran atau sebagai sasaran penggusuran. Berikutnya pedagang pasar

(15%), warga bantaran sungai (9%), warga kolong tol (9%), warga bantaran rel (9%), warga di lahan sengketa/ulayat (7%), warga di lahan milik negara (5%), warga pemilik lahan/bangunan (5%), warga pemilik bangunan tanpa izin (4%) dan lain-lain (2%).

Selain warga, penggusuran atau pengusiran paksa selalu juga diikuti dengan penghancuran atau pembongkaran berupa kios-kios atau lapak-lapak, rumah tempat tinggal, bangunan sekolah bahkan rumah ibadah. Selain itu, makam-makam di tempat pemakaman umum (TPU) tidak luput menjadi sasaran dari penggusuran. Simak saja kasus yang dialami sejumlah ahli waris yang memakamkan keluarganya di TPU Petogogan, Jakarta Selatan.

4. Pelaku penggusuran

Penggusuran pada umumnya diorganisir oleh pemerintah daerah, dan dilaksanakan oleh polisi setempat, petugas ketertiban umum, dan militer (Human Rights Watch, September, 2006). Selain pihak-pihak tersebut beberapa penggusuran juga dilakukan oleh pengadilan atau kejaksaan terhadap tanah/lahan yang disengketakan kepemilikannya. Berikut ini data tentang pelaku penggusuran. Polisi PP/Trantib-Linmas sebanyak 43 kali penggusuran (27%), Pemkot/Pemkab: 40 (25%), lain-lain: 26 (15%), Polisi: 22 (14), TNI: 16 (10%), Pemprov: 7 (4%) dan Aparat Kecamatan/Kelurahan: 6 (4%).

Berdasarkan rekapitulasi kasus penggusuran sepanjang tahun 2007/2008 seperti terlihat di atas, dalam laporan ini diklasifikasikan peran para pelaku sebagai berikut: (1) membuat kebijakan, yang mengeluarkan pengumuman atau memberi perintah; (2) menerbitkan putusan pengadilan; (3) melaksanakan eksekusi/operasi penggusuran; dan (4) mem-*back up* eksekusi/operasi penggusuran. Tindakan yang dilakukan oleh pelaku dalam peristiwa-peristiwa penggusuran yang terjadi dapat dikelompokkan menjadi dua pola, yaitu: *pertama*; tindakan tidak langsung berupa penerbitan kebijakan atau mengeluarkan pengumuman penggusuran. Dapat pula berupa putusan pengadilan atas suatu sengketa kepemilikan lahan; dan *kedua* tindakan langsung berupa pembongkaran atau penggusuran. Untuk bentuk ini, pada beberapa kasus disertai pula dengan kekerasan, ancaman, penangkapan hingga perampasan atau penyitaan barang milik warga yang digusur.

5. Tindakan Pelaku dan Frekuensi Penggusuran

Adapun pelaku dan frekuensi penggusuran adalah sebagai berikut: membongkar bangunan dengan paksa sebanyak 23 kali, menggusur 18 kali, pengumuman/rencana 16 kali, dengan kekerasan 2 kali, menyita barang 1 kali dan merampas barang 1 kali. Secara umum penggusuran dilakukan dengan dua cara, yaitu: *pertama*; meminta warga untuk meninggalkan tempat dan atau membongkar kios atau rumah; dan *kedua*; penggusuran dilakukan secara paksa oleh petugas atau pejabat pemerintah dan tidak jarang dilakukan oleh pihak di luar unsur pemerintah, seperti pengusaha atau pihak pemilik tanah/lahan.

6. Penggunaan kekuatan yang berlebihan

Perlakuan pemerintah DKI terhadap warga korban pengusuran tak ubahnya seperti berhadapan dengan pemberontak bersenjata. Sikap tak bersahabat itu ditunjukkan pemerintah dengan mengerahkan personil atau petugas dalam jumlah besar atau boleh dikatakan berlebihan bila dibandingkan dengan jumlah warga atau potensi huru-hara yang dapat ditimbulkan oleh warga korban pengusuran.

Beberapa peristiwa di bawah ini merupakan potret tindakan paranoid pemerintah menghadapi rakyatnya, seperti (1) pengerahan 3700 personil yang terdiri dari anggota Brigade Mobil (Brimob), Satuan Polisi Pamong Praja, Provost dan Detasemen Khusus (Densus) 88 Anti Teror untuk melakukan pengamanan dan pengusuran lokasi prostitusi di Kalijodo, Jakarta; dan (2) pengerahan 1500 personil gabungan yang terdiri dari Satpol PP, Polisi dan TNI melakukan pengusuran rumah dan kios di Pedongkelan, Kelapa Gading Barat, Jakarta.

7. Waktu pengusuran

Pemilihan waktu pengusuran dilakukan kapan saja. Meskipun demikian terdapat pola pemilihan waktu yang kerap kali dipilih untuk melakukan pengusuran. Waktu-waktu rawan pengusuran, yaitu pada saat warga beraktivitas (berjualan) ini bisa dilakukan siang hari atau malam hari. Selain itu pengusuran juga dilakukan di saat warga belum memulai aktivitasnya (subuh).

Terkait dengan waktu pengusuran, keluhan yang diungkapkan oleh warga adalah terlalu singkatnya rentang waktu dari pengumuman rencana pengusuran hingga ke pengusuran. Singkatnya waktu tersebut menurut warga tidak cukup untuk mencari tempat baru yang siap huni. Terlebih pengusuran yang dilakukan tanpa peringatan sebelumnya.

8. Tertutupnya ruang negosiasi

Tertutupnya ruang negosiasi merupakan salah satu faktor yang menyebabkan pengusuran terus terjadi bahkan tidak jarang menyulut perlawanan oleh warga melalui aksi kekerasan. Pemerintah sepertinya tidak memiliki juru runding yang handal atau bahkan enggan mengedepankan proses-proses negosiasi karena terbiasa dan meyakini bahwa penggunaan kekerasan adalah cara yang paling efektif.

9. Tidak disediakan tempat penampungan sementara pasca pengusuran

Hampir setiap terjadi pengusuran atau pengusiran paksa para korban dihadapkan pada persoalan mencari tempat baru baik untuk tempat tinggal maupun tempat berjualan kembali. Khusus bagi warga yang kehilangan tempat tinggal akibat pengusuran, tidak tampak kepedulian pemerintah, misalnya dengan menyediakan lokasi atau penampungan sementara.

10. Kompensasi dan relokasi

Berkenaan dengan kompensasi dan relokasi, khusus terhadap kasus-kasus bukan karena sengketa melainkan penggusuran yang dilakukan pemerintah setempat diketahui empat besaran pengalaman yang dialami korban, yaitu: (1) tidak ada kompensasi yang diberikan kepada korban; (2) walaupun ada pemberian kompensasi, namun nilai/besarnya kompensasi yang diterima korban tidak memadai. Bahkan beberapa kelompok warga hanya menerima sejumlah uang sekadarnya dari pemerintah atau biasa disebut uang kerohiman; (3) kepada korban penggusuran pemerintah tidak memberikan lahan alternatif atau relokasi; (4) lokasi atau bangunan alternatif yang diberikan oleh pemerintah tidak memadai. Baik dari letak lokasi, jumlah bangunan yang kurang, maupun ukuran lahan atau bangunan.

11. Dampak penggusuran

Dampak langsung dari penggusuran adalah hilangnya tempat tinggal atau tempat berusaha (berjualan) juga kehilangan benda-benda. Dampak penggusuran pada korban dan jenis bangunan. Kehilangan tempat tinggal sebanyak 45 orang, kehilangan lahan pertanian; empat orang, kehilangan harta/benda lima orang, kehilangan tempat berdagang 33 orang dan lain-lain; dua orang.

Disamping dampak langsung, dampak tidak langsung dari penggusuran cukup banyak bahkan bisa berkaitan dengan pemenuhan hak-hak khusus seperti hak anak dan perempuan. Dampak tidak langsung dari penggusuran, antara lain: (1) korban kehilangan pekerjaan; (2) korban jatuh miskin; (3) musnahnya mekanisme survival (ekonomi) yang telah terbangun; (4) pengalaman traumatik pada anak-anak; (5) bertambahnya beban domestik terhadap perempuan.

B. PEMBAHASAN

1. Penegakan Hukum terhadap Masyarakat Marginal

Penegakan hukum (*law enforcement*) di era globalisasi saat ini setidaknya-tidaknya untuk terwujudnya keadilan sosial dan hak asasi manusia (HAM). Penegakan hukum adalah merupakan satu usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide tersebut merupakan hakikat dari penegakan hukum (Rahardjo, 2009: 12). Namun, dalam praktiknya efektivitas penegakan hukum itu dipengaruhi oleh berbagai faktor. Berdasarkan teori efektivitas hukum, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor: (1) faktor hukumnya sendiri (undang-undang); (2) faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum; (3) faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; (4) faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; (5) faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada

karsa manusia di dalam pergaulan hidup (Soekanto, 2008: 8). Faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan (Atmasasmita, 2001: 55).

Keberhasilan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung banyak faktor. Secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama. Faktor-faktor tersebut dapat: (1) Bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya); (2) Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah) dan (3) Faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis serta kultur hukum pelaku bisnis) (Suteki, 2008: 34).

Faktor materi (substansi) suatu hukum atau peraturan perundang-undangan memegang peranan penting dalam penegakan hukum (*law enforcement*). Demikian juga faktor aparaturnya penegak hukum dan budaya hukum. Artinya di dalam hukum atau peraturan perundang-undangan itu sendiri harus terkandung dan bahkan merupakan *conditio sine quanon* di dalamnya keadilan (*justice*). Bagaimanapun juga hukum yang baik adalah hukum yang didalamnya terkandung nilai keadilan dan keadilan sosial. Berkaitan dengan aparaturnya penegak hukum B.M. Taverne mengatakan: “*geef me goede rechter, goede rechter commissarissen, goede officieren van justitieen, goede politie ambtenaren, en ik zal met een slecht wetboek van strafprosesrecht het goede beruken*” artinya “berikan aku hakim, jaksa, polisi dan advokat yang baik, maka aku akan berantas kejahatan meskipun tanpa secarik undang-undang pun”. Dengan perkataan lain, “berikan padaku hakim dan jaksa yang baik, maka dengan hukum yang buruk saya bisa mendatangkan keadilan (Rahardjo, 2008: 6).

Setiap negara, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu yaitu *pertama*; melaksanakan penertiban (*law and order*). Untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai “stabilisator”. *Kedua*; mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Dewasa ini fungsi tersebut dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru. *Ketiga*; pertahanan. Hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan. *Keempat*; menegakkan keadilan. Hal ini dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan (Budiardjo, 2008: 46). Charles E. Meriam menyebutkan lima fungsi Negara, yaitu: (1) keamanan ekstern; (2) ketertiban intern; (3) keadilan; (4) kesejahteraan umum, dan (5) kebebasan (Budiardjo, 2008: 46).

Berdasarkan hal tersebut, maka peran negara adalah dengan sebaik-baiknya mengatur hak-hak warga negara. Menurut Fichte (1762-1814) hak-hak yang harus dilindungi oleh negara adalah: (1) hak untuk hidup; (2) hak untuk bekerja. Itulah sebabnya negara berkewajiban untuk melihat: (1) bahwa apa yang dibutuhkan untuk hidup dihasilkan

dalam jumlah seimbang dengan jumlah warga negara; (2) bahwa tiap orang dapat memenuhi kebutuhannya dengan bekerja (Friedmann, 1994: 7).

Dalam kaitan dengan peran negara tersebut, negara mempunyai 3 (fungsi) yaitu fungsi minimal, fungsi menengah dan fungsi aktivis (Fukuyama, 2005: 9). Fungsi minimal negara yaitu *pertama*; menyediakan kebutuhan publik, pertahanan, hukum, dan ketertiban hak milik pribadi. *Kedua*; manajemen makro ekonomi, kesehatan masyarakat. *Ketiga*; meningkatkan keadilan, dan *keempat*; melindungi kaum miskin. Berkaitan dengan fungsi negara tersebut, maka pemerintah sebagai penyelenggara negara harus mampu menciptakan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah yang berpihak kepada rakyat, undang-undang yang akan membuka jalan untuk terciptanya kesejahteraan masyarakat.

Mengingat kemanusiaan dan keadilan sosial menjadi tujuan dari segalanya dalam berkehidupan hukum, maka kalimat, “hukum untuk manusia” bermakna juga “hukum untuk keadilan *in casu* keadilan sosial”. Ini berarti, bahwa kemanusiaan dan keadilan ada di atas hukum (Rahardjo, 2006: 57). Hakikat hukum ialah membawa aturan yang adil dalam masyarakat, *rapport du droit, inbrenng van recht* (Huijbers, 1999: 77). Karenanya jika ternyata konstitusi menciptakan keadaan sebaliknya, maka konstitusi itu harus segera diubah untuk mewujudkan tujuan hakikinya yaitu keadilan bagi seluruh masyarakat (Rasjidi, 2003: 117). Tujuan pokok hukum pada dasarnya mencari keadilan, kesejahteraan umum, perlindungan individu dan solidaritas (Haryatmoko, 2003: 189).

Indonesia yang bersendikan keadilan sosial menuntut produksi kebijakan publik yang mengarah kepada tujuan filsafat politik, agar secara etis mendapatkan pembenaran. Sebuah kebijakan terutama Peraturan Daerah (Perda) sebagai kebijakan hukum akan kehilangan élan etisnya bila secara serampangan tidak mengindahkan kepentingan hajat hidup orang banyak (Yustika, 2003: 8). Dalam kategori Conhran dan Malone, sebuah kebijakan dimaknai sebagai publik (kebijakan publik) bila kebijakan tersebut berkaitan dengan keputusan dan tindakan pemerintah yang didesain untuk menyelamatkan persoalan rakyat (*public concern*). Tetapi yang paling urgen di sini adalah sepanjang urusan itu berkaitan dengan tujuan keadilan sosial sebagai filsafat politik berdirinya negara, maka dengan cepat hal itu direspon sebagai hajat hidup publik (Yustika, 2003: 8).

2. Penegakan Hukum yang Responsif dan Progresif

Ide penegakan hukum yang responsif itu baik di Barat pada masa lampau dan sangat urgen di Indonesia saat ini atas dasar keprihatinan terhadap kondisi penegakan hukum yang represif, bertentangan dengan nilai keadilan sosial dan HAM. Sejumlah peraturan perundang-undangan Perda secara substantif justru bertentangan dengan nilai-nilai keadilan sosial baik yang terdapat dalam falsafah Negara Republik Indonesia yaitu Pancasila khususnya sila kedua dan kelima, Pasal 28A dan 28C ayat (1) Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun hak asasi manusia (HAM) sebagaimana terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2), 11, 12, 27 ayat (1), 29 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Hal tersebut semakin nyata ketika peraturan perundang-undangan itu diimplementasikan, hukum tidak mampu merespon keinginan masyarakat untuk terwujudnya keadilan sosial dan perlindungan HAM.

Pengembaraan mencari hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum modern yang terus berkelanjutan. Sebagaimana yang dikatakan Jerome Frank (1889-1957), tujuan utama kaum realis hukum adalah untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial (Nonet dan Selznick, 2007: 83). Philippe dan Nonet Philip Selznick memperkenalkan tipologi hukum responsif (*responsive law*) sebagai hukum negara yang mampu merespon dan mengakomodasi nilai, prinsip, tradisi dan kepentingan masyarakat, sehingga mencerminkan sistem pemerintahan demokratis yang dianut oleh pemerintah yang sedang berkuasa, khususnya dalam implementasi kebijakan pembangunan hukumnya (Nurjaya, 2007: 18-19).

Suatu hukum yang responsif masih harus diperjuangkan dalam tataran implementasi, agar tidak bertentangan dengan nilai keadilan sosial dan HAM. Untuk itu diperlukan suatu hukum progresif terutama dalam implementasinya. Jadi ada korelasi yang sangat erat antara hukum responsif dengan hukum progresif. Hukum di satu sisi mengakomodasi kepentingan dan keberpihakan kepada masyarakat dan di lain sisi lebih berani dan maju dalam penegakannya terutama oleh aparaturnya penegak hukum. Inti dari hukum progresif terletak pada berpikir dan bertindak progresif yang membebaskannya dari belenggu teks dokumen hukum, karena pada akhirnya hukum itu bukan untuk teks hukum, melainkan untuk kebahagiaan dan kesejahteraan manusia (Rahardjo, 2007: 11).

Menurut Satjipto Rahardjo, pemikiran hukum perlu kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia (Rahardjo, 2004: 4). Dengan filosofi tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum, ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada kesejahteraan manusia. Ini menyebabkan hukum progresif menganut ideologi "hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat (Rahardjo, 2004: 4). Dengan ideologi ini, dedikasi para pelaku hukum mendapat tempat yang utama untuk melakukan pemulihan. Para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum, dan harus memiliki empati dan kepedulian pada penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa ini. Kepentingan rakyat (kesejahteraan dan kebahagiaannya), harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum (Tanya, 2006: 43).

Hukum yang progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Hukum bukan sebagai institusi yang bersifat mutlak dan

final, melainkan sebagai institusi bermoral, bernurani dan karena itu sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan untuk mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Secara lebih spesifik, hukum progresif dapat disebut sebagai hukum yang pro-rakyat dan pro-keadilan (Rahardjo, 2004: 1-14).

Hukum progresif tidak berpikir semata-mata menurut *“legal way”* tetapi lebih daripada itu menurut *“reasonable way”*. Apabila terjadi kebuntuan, maka hukum progresif melakukan cara alternatif yang kreatif, di atas menjalankan hukum *“to the letter”* (Rahardjo, 2007: 10). Secara umum dapat dikatakan, bahwa cara berhukum yang progresif itu sangat bertumpu pada keinginan dan semangat diri sendiri untuk tidak hanya menjalankan preskripsi hukum, tetapi menjalankannya dengan kepedulian dan bermakna. Barangkali dapat dinamakan suatu *“compassionate lawyering”*, *“compassionate law enforcement”*, *“law enforcement with conscience”* (Rahardjo, 2007: 11).

C. MODEL PENEGAKAN HUKUM YANG IDEAL

1. Model Penegakan Hukum yang Berkeadilan

Pada era hukum modern seyogianya pengurusan PKL berbasis nilai keadilan sosial. Hal tersebut sesuai dengan teori keadilan John Rawls yang pada intinya terkristalisasi dalam dua rumusan keadilan, prinsip-prinsip pertama keadilan sesungguhnya bertolak dari suatu konsep keadilan yang lebih umum yang dirumuskannya sebagai “semua nilai-nilai sosial kebebasan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan, dan basis harga diri harus didistribusikan secara sama. Suatu distribusi yang tidak sama atas nilai-nilai sosial tersebut hanya diperbolehkan apabila hal itu memang bermanfaat bagi setiap orang” (Ujan, 2001: 72).

Teori keadilan sosial tidak hanya apakah kesamaan hak dan kesempatan sudah terjamin dan terlindungi secara aktual, melainkan juga apakah warga dapat memanfaatkan hak-hak dan kesempatan itu. Teori keadilan sosial deontologist neo-Kantian menekankan bahwa penataan masyarakat atau bangsa pluralistik agar tetap bersatu, stabil dan langgeng, tidak boleh didasarkan atas suatu pandangan hidup atau doktrin komprehensif tertentu, melainkan haruslah didasarkan atas prinsip yang mendukung dan mengekspresikan kepentingan bersama (Rasuanto, 2005: 180).

Indonesia yang bersendikan keadilan sosial menuntut produksi kebijakan publik yang mengarah kepada tujuan filsafat politik, agar secara etis mendapatkan pembenaran. Sebuah kebijakan akan kehilangan *élan* (semangat) etisnya bila secara serampangan tidak mengindahkan kepentingan hajat hidup orang banyak (Rasuanto, 2005: 8). Dalam kategori Conhran dan Malone, sebuah kebijakan dimaknai sebagai publik (kebijakan publik) bila kebijakan tersebut berkaitan dengan keputusan dan tindakan pemerintah yang didesain untuk menyelamatkan persoalan rakyat (*public concern*). Tetapi yang

paling urgen di sini adalah sepanjang urusan itu berkaitan dengan tujuan keadilan sosial sebagai filsafat politik berdirinya negara, maka dengan cepat hal itu direspon sebagai hajat hidup publik (Rasuanto, 2005: 8).

Pilihan keadilan sosial sebagai salah satu tiang negara merupakan buah kecerdasan yang dimiliki oleh para pendiri negara (*founding fathers*) dalam melihat karakter dan suasana hati rakyat Indonesia (Yustika, 2003: 3). Menurut Franz Magnis Suseno, keadilan sosial merupakan salah satu filsafat politik yang mendasari berdirinya Indonesia. Dalam pengelolaan negara, filsafat politik dalam politik keseharian tersebut selalu harus berhadapan dengan pertanyaan legitimasi yakni legitimasi dalam pengertian etis (Yustika, 2003: 3). Keadilan sosial adalah keadilan yang merata dalam segala lapangan kehidupan, dalam bidang ekonomi, sosial, kebudayaan yang dapat dirasakan oleh rakyat. Soekarno mengatakan keadilan sosial sebagai suatu sifat masyarakat adil dan makmur, berbahagia buat semua orang, tidak ada penghinaan, tidak ada penindasan dan tidak ada penghisapan (Rahardjo & Herdianto W.K., 2001: 211).

2. Model Penegakan Hukum yang Berbasis HAM

Eksistensi masyarakat marginal dalam hal ini PKL telah dijamin oleh Pancasila khususnya Sila kedua “Kemanusiaan yang adil dan beradab”. Kemudian juga dijamin oleh UUD 1945 yaitu dalam Bab XA (amandemen kedua) UUD 1945 disebutkan secara khusus tentang HAM termasuk hak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan hak-hak yang melekat dengan hak-hak tersebut yakni Pasal 28A dan 28C ayat (1). Secara operasional hak-hak tersebut selanjutnya diatur di dalam UU HAM yaitu dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2), 11, 12, 27 ayat (1), 29 ayat (1) dan (2) dan 36 ayat (2). Oleh karena itu, hukum yang dibentuk dalam rangka mengakomodasi kebutuhan masyarakat marginal selain berbasis nilai keadilan sosial juga berbasis HAM. Hal tersebut harus terpenuhi terlebih dahulu di dalam suatu peraturan perundang-undangan sebelum ke tahap implementasinya. Penggusuran PKL adalah hasil suatu kebijakan hukum yang seyogianya dilaksanakan dengan dasar atau berbasis HAM.

Diyakini jika kedua nilai tersebut sungguh-sungguh diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan disertai dengan cara-cara yang demokratis yaitu melibatkan para PKL niscaya tidak akan ada keberatan dari kelompok masyarakat marginal dalam hal ini PKL. Berkaitan dengan hukum yang akan dibentuk (*ius constituendum*), Al. Andang L. Binawan mengatakan “hukum yang baik adalah hukum yang menunjuk pada cita-cita kebersamaan sebagai republik dan itulah yang perlu diusahakan. Selain itu para pembuat hukum dan terutama implementasinya perlu memperhatikan solidaritas yang ada dalam kelompok sebagai peluang yang perlu dikembangkan (Binawan & Prasetyantoko, 2004: 91). Teori imperatif kategoris dari Immanuel Kant merupakan salah satu teori yang dapat digunakan sebagai pisau analisis terhadap eksistensi PKL dari perspektif HAM. Dikatakan bahwa ada dua

norma yang mendasari imperatif kategoris, yaitu: (1) tiap manusia diperlakukan sesuai dengan martabatnya. Manusia harus diperlakukan dalam segala hal sebagai subyek, bukan obyek; (2) orang harus bertindak dengan dalil bahwa apa yang menjadi dasar tindakannya memang merupakan prinsip semesta. Prinsip semesta yang dimaksud Immanuel Kant adalah penghargaan akan manusia yang bebas dan otonom. Manusia yang memiliki hak-hak dasar, seperti hak menikah, hak berkontrak, hak-hak jenis lainnya yang disebut hak lahir seperti hak memiliki (Binawan & Prasetyantoko, 2004: 63)

Pemenuhan terhadap hak-hak ekonomi dan sosial merupakan hak asasi manusia. Penggusuran terhadap pedagang kaki lima jelas bertentangan dengan paradigma humanis. Agenda utama para penganut humanis radikal adalah memahami kesulitan manusia dalam membebaskan dirinya dari semua bentuk tatanan sosial yang menghambat perkembangan dirinya sebagai manusia. Mereka ingin memecahkan masalah bagaimana manusia bisa memutuskan belenggu-belenggu yang mengikat mereka dalam pola-pola sosial yang mapan untuk mencapai harkat kemanusiaannya (Fakih, 2006: 38). Di dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* yaitu Kovenan Internasional tentang hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekososbud) sudah ditegaskan bahwa “setiap negara wajib melindungi dan memfasilitasi setiap warga negaranya mendapatkan pemukiman yang layak”.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. SIMPULAN

1. Penegakan hukum yang dapat menjamin keadilan sosial dan perlindungan HAM adalah penegakan hukum yang berlandaskan pada falsafah Negara Republik Indonesia yaitu Pancasila khususnya Sila Kedua “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dan Sila Kelima “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” serta berbagai ketentuan tentang HAM baik yang terdapat dalam Pasal 28A dan 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2), 11, 12, 27 ayat (1), 29 ayat (1) dan (2) dan 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
2. Kebijakan Pemerintah DKI, khususnya produk hukum daerah *casu quo* Peraturan Daerah (Perda) Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum (Tibum) mengabaikan amanah Pancasila terutama sila kedua dan kelima, Pasal 28A dan 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pada intinya mengatur tentang hak untuk hidup dan mempertahankan hidup maupun yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2), 11, 12, 27 ayat (1), 29 ayat (1) dan (2) dan 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai pasal operasional dari Pasal 28A dan 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Bentuk konstruksi penegakan hukum yang ideal adalah penegakan hukum yang humanis yaitu yang mengedepankan keadilan sosial dan HAM. Agenda utama penegakan hukum yang humanis adalah penegakan hukum yang memahami kesulitan manusia dalam membebaskan dirinya dari semua bentuk tatanan sosial yang menghambat perkembangan dirinya sebagai manusia.

B. SARAN

1. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah sebaiknya berorientasi kepada keadilan sosial perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat terutama hak untuk hidup dan mempertahankan hidup.
2. Masyarakat yang akan menjadi tujuan pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah seyogianya dilibatkan, agar Peraturan Daerah tersebut signifikan terutama bagi masyarakat marginal.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmasasmita, Romli, 2001, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Bandung, Mandar Maju.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama.
- Fakih, Mansour, 2006, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta, Penerbit Insist Press Bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.
- Friedmann, W., 1994, *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, Jakarta, Manajemen PT RajaGrafindo Persada.
- Fukuyama, Francis, 2005, *Memperkuat Negara, Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Jakarta, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama.
- Haryatmoko. 2003, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Huijbers, Theo, 1999, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta, Kanisius.
- Huijbers, Theo, 1999, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Kanisius.
- Indarti, Erlyn, 2001, *Pedoman Penyusunan Tulisan Ilmiah*, Semarang, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro.
- Moleong, Lexy J., 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Bandung, Penerbit PT. Remaja Rosdakarya.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, 2007, *Hukum Responsif*, Bandung, Penerbit Nusamedia.
- Nurjaya, Nyoman, Reorientasi Paradigma Pembangunan Hukum Negara dalam Masyarakat Multikultural: Perspektif Hukum Progresif. Makalah dalam Seminar Nasional Hukum Progresif I, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro bekerjasama dengan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro dan Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta. Semarang, 15 Desember 2007.

- Rahardjo, Satjipto, 2004, "Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)". Makalah disampaikan pada acara jumpa alumni Program Doktor Ilmu Hukum Undip Semarang tanggal, 4 September.
- Rahardjo, Satjipto, 2004, *Ilmu Hukum Pencarian Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta, Muhammadiyah University Press.
- Rahardjo, Satjipto, "Hukum Progresif (Penjelajahan suatu Gagasan)", Artikel dalam *News Letter* Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis, No. 59 Desember 2004.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta, Penerbit UKI Press.
- Rahardjo, Satjipto, Konsep dan Karakteristik Hukum Progresif, Makalah dalam Seminar Nasional Hukum Progresif I, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Bekerjasama dengan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro dan Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta di Semarang, 15 Desember 2007.
- Rahardjo, Satjipto, 2007, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Rahardjo, Satjipto, 2007, *Mendudukan Undang-Undang Dasar, suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Rahardjo, Satjipto, 2008, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Press.
- Rahardjo, Satjipto, "Merencanakan Pembangunan Hukum dalam Era Demokrasi, Transparansi dan Perkembangan Sains", Makalah disampaikan dalam Seminar & Temu Hukum Nasional IX Membangun Hukum Nasional yang Demokratis dalam Tatanan Masyarakat yang Berbudaya dan Cerdas Hukum, Yogyakarta, 20-21 Nopember 2008.
- Rahardjo, Satjipto, 2008, *Lapisan-Lapisan dalam Studi Hukum*, Yogyakarta, Bayumedia Publishing.
- Rasjidi, Lili I. B. Wijaya Putra, 2003, *Hukum sebagai suatu Sistem*, Bandung, Mandar Maju.
- Soekanto, Soerjono, 2008, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Suteki, 2008, Rekonstruksi Politik Hukum tentang Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air). Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
- Tanya, Bernard L., 2006, *Hukum, Politik dan KKN*, Surabaya, Srikandi.
- Verdiansyah, Christ, 2006, *Politik Kota dan Hak Warga Kota, Masalah Keseharian Kota Kita*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Yustika, Ahmad Erani, 2003, *Negara Vs. Kaum Miskin*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar