

JURNAL ANALISIS SOSIAL

Vol 14 No. 1 April 2009

Memahami Isu di Balik

Ekonomi Informal Perkotaan



JURNAL **ANALISIS SOSIAL**

Vol. 14 No. 1 Mei 2009

Penanggung Jawab

Nurul Widyaningrum

Redaksi

Resmi Setia M.

Penyunting Bahasa

Ruri Andayani
Resmi Setia M.

Penerjemah

Helena Olivia

Penata Letak

Mien AZ

Perancang Kulit

Kebun Angan

Alamat Penerbit & Redaksi

YAYASAN AKATIGA

Jl. Tubagus Ismail II/2, Bandung 40134 Indonesia

Telp. (022) 250 2302

Faks. (022) 2535824

E-mail: akatiga@gmail.org,

akatiga@indo.net.id

Homepage: www.akatiga.org

ISSN 2085-4668
Terbit Sejak 1996



Daftar Isi

EDITORIAL

- MEMAHAMI ISU DI BALIK EKONOMI INFORMAL PERKOTAAN iv
- UNDERSTANDING THE ISSUE BEHIND INFORMAL URBAN
ECONOMIC ACTIVITIES ix

BAHASAN UTAMA

- KOTA DAN PEDAGANG KAKI LIMA 1
Nurul Widyaningrum
- MENATA PKL, MENGEMBANGKAN EKONOMI KERAKYATAN..... 19
Bambang Santoso Wiyono, SH., MM.
- MEMAHAMI PELAKU SEKTOR INFORMAL PERKOTAAN:
PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA TANPA KEKERASAN 33
Suci Handayani
- KEBIJAKAN RAMAH PKL DI PERKOTAAN: BELAJAR DARI KOTA SOLO. 54
Hetifah Sj-Sumarto
- DUNIA YANG DINAMIS: STUDI KASUS PARA PEKERJA INFORMAL
DI KOTA BANDUNG 65
Resmi Setia M. dan Untung Rahardjo
- BATAS NEOLIBERAL: PERLUASAN KAPITALIS DAN PEREKONOMIAN
INFORMAL DI INDONESIA 80
Dylan Clark
- BIAS GENDER DALAM PEKERJAAN RUMAH TANGGA DOMESTIK
DAN BURUH MIGRAN 105
Prof. Dr. Keppi Sukesi
- RESENSI BUKU**
- PLANET OF SLUMS: KELOMPOK MARJINAL PERKOTAAN DAN
SEKTOR INFORMAL 125
Sofwan Samandawai

MEMAHAMI ISU DI BALIK EKONOMI INFORMAL PERKOTAAN

Jurnal analisis sosial edisi kali ini menampilkan artikel-artikel yang membahas isu seputar ekonomi informal perkotaan di Indonesia. Latar belakang penulis yang beragam diharapkan mampu memunculkan berbagai macam perspektif dalam melihat keberadaan ekonomi informal di kota. Pembahasan serius mengenai ekonomi informal perkotaan telah mulai dilakukan sejak lebih dari tiga dekade lalu. Istilah informal sendiri pertama kali dipresentasikan oleh Keith Hart dalam makalahnya tentang kerja perkotaan di Ghana. Ia membagi kesempatan memperoleh penghasilan di kota ke dalam dua tipologi, formal dan informal. Dikotomi ini telah menuai berbagai macam kritik karena dianggap terlalu sederhana, gagal menjelaskan kegiatan ekonomi yang berada di antara formal/informal, proses-proses transisi yang terjadi, dan keterkaitan yang kompleks antara formal/informal.¹ Terlebih lagi, kondisi ketenagakerjaan terkini yang ditandai dengan maraknya praktek informalisasi tenaga kerja semakin menegaskan kekurangan dari model dualisme tersebut.² Meskipun telah dikritik oleh berbagai pihak, klasifikasi ini ternyata masih sering dipergunakan oleh para pembuat kebijakan di negeri ini.

Ketika sektor informal dianggap kurang mendapat dukungan pemerintah, tidak tercatat resmi, dan beroperasi di luar aturan pemerintah, biasanya secara

¹ Lihat tulisan Ray Bromley, "Introduction: The Urban Informal Sector Why Is It Worth Discussing?" dan tulisan Caroline N. Moser, "Informal Sector or Petty Commodity Production: Dualism or Dependence in Urban Development?" dalam buku Bromley, Ray (ed.). 1979. *The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*. Oxford, Pergamon Press.

² Lihat Breman, Jan. 2001. "An Informalised Labour System: End of Labour Market Dualism." *Economic and Political Weekly*, Vol. 36, No. 52. 4804-4821.

otomatis dukungan pemerintah akan diarahkan untuk mengformalisasi sektor ini. Pendekatan semacam ini mengasumsikan bahwa satu-satunya hambatan bagi pertumbuhan sektor informal adalah sikap negatif pemerintah terhadap sektor ini. Sehingga, dukungan pemerintah dianggap bisa menjadi jaminan sukses. Padahal berbagai kajian telah memperlihatkan bahwa dukungan pemerintah saja tidak cukup mengatasi masalah sektor informal, mengingat kompetisi yang kompleks di antara para pelaku ekonomi informal, hubungan tidak seimbang antara usaha besar dan usaha kecil atau mikro, dan karakteristik unik dari para pelaku dan corak kegiatan ekonomi informal itu sendiri.

Salah satu kegiatan ekonomi informal perkotaan yang cukup menarik perhatian para akademisi maupun praktisi adalah perdagangan kaki lima. Kegiatan produktif yang menempati ruang publik ini menjadi menarik karena kontribusi ekonomi sekaligus potensi masalah yang dimilikinya. Dalam jurnal ini, terdapat empat artikel yang memfokuskan pembahasannya pada masalah seputar perdagangan kaki lima, baik masalah yang terkait dengan sikap atau kebijakan pemerintah dalam menanggapi keberadaan sektor ini, maupun upaya pelibatan para pelakunya dalam proses pengambilan kebijakan. Selain itu, keempat penulis juga berbagi cerita mengenai keberhasilan pemerintah Kota Solo dalam merelokasi sekitar seribu PKL di Monjari secara damai. Relokasi ini sudah selayaknya mendapat perhatian yang demikian besar karena dilakukan dengan mengedepankan partisipasi para PKL dan tanpa melalui aksi kekerasan, seperti yang biasanya mewarnai proses relokasi PKL di kota-kota besar di Indonesia.

Jurnal edisi ekonomi informal perkotaan ini, dibuka oleh tulisan **Nurul Widyaningrum** yang berjudul *Kota dan Pedagang Kaki Lima*. Ia berusaha memaparkan keberadaan PKL dalam konteks populasi penduduk yang semakin terpusat di area perkotaan. Kondisi tersebut menurutnya semakin menegaskan perlunya mengintegrasikan kegiatan perdagangan kaki lima ke dalam kegiatan ekonomi kota yang lebih luas dengan memberikan ruang untuk menampung keberadaan mereka. Dalam tulisan ini, Widyaningrum juga mengkritisi berbagai kebijakan yang cenderung mengabaikan keberagaman PKL.

³⁾ Lihat Bromley 1979.

Sementara itu, dari perspektif pemerintah, **Bambang Santoso Wiyono** mencoba menjelaskan arah kebijakan penataan dan pembinaan PKL di Kota Solo. Kebijakan yang didominasi oleh strategi formalisasi ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian usaha bagi para PKL, sehingga bisa mengembangkan ekonomi kerakyatan. Tulisan ini bisa menjadi bahan pembelajaran bagi para pembuat kebijakan di kota lain yang peduli terhadap keberadaan PKL.

Belajar dari kasus yang sama, **Suci Handayani**, pendamping kelompok marjinal di Kota Solo, memaparkan pentingnya pendekatan partisipatif dalam menjawab permasalahan PKL yang semakin marak sejak krisis ekonomi 1997/1998. Pendekatan itu dianggap bisa menghindarkan benturan yang kerap terjadi antara pemerintah dan PKL. Selain itu, Handayani juga coba mengungkapkan berbagai poin penting yang perlu diperhatikan pemerintah setelah penataan PKL dilakukan. Apalagi mengingat dampak sebuah kebijakan terhadap PKL yang relatif bervariasi. Oleh karena itu, pemerintah Kota Solo perlu melakukan evaluasi dan upaya lebih keras agar tujuan penataan PKL bisa tercapai.

Tulisan **Hetifah Sj-Sumarto** yang juga didasarkan pada pengalaman di Kota Solo, mencoba memberikan masukan terhadap program pengelolaan PKL. Menurutnya, kesuksesan program ini menuntut adanya elemen-elemen kebijakan yang meliputi: kejelasan visi dan konsep; ketersediaan basis data dan informasi yang akurat; adanya institusi yang berfungsi sebagai *leading agency*; adanya aturan yang memberikan kepastian hukum; dan asosiasi komunitas PKL yang kuat. Selain itu, kasus Kota Solo juga memperlihatkan bahwa tata pemerintahan yang partisipatif dapat memberikan kesempatan kepada para PKL untuk menikmati dan mengakses ruang kota.

Beranjak dari pembahasan mengenai kebijakan, tulisan **Resmi Setia M.** dan **Untung Rahardjo** mencoba melihat di tataran mikro, dengan menampilkan berbagai kasus kehidupan para pekerja informal perkotaan, yang erat hubungannya dengan kegiatan ekonomi formal dan kehidupan perdesaan. Tulisan ini juga mengungkap keragaman karakteristik demografi dan kondisi sosial-ekonomi rumah tangga para pekerja informal. Penjelasan mengenai

keragaman ini sekaligus menjadi koreksi terhadap pihak-pihak yang cenderung menyamakan ekonomi informal perkotaan dengan kelompok miskin kota. Pembahasan mengenai para pekerja informal ini diletakkan dalam konteks ketenagakerjaan nasional yang semakin didominasi oleh pekerja informal.

Di tingkat makro, **Dylan Clark** dalam tulisannya yang berjudul *Batas Neoliberal: Perluasan Kapitalis dan Perekonomian Informal di Indonesia* juga mengidentifikasi adanya hubungan ketergantungan terus menerus antara sektor formal dan informal dan mengkritisi pendekatan normatif dalam menjelaskan pertumbuhan ekonomi informal yang mengkaitkan dengan “ketidakmampuan” mekanisme formal untuk menyerap kelebihan tenaga kerja. Menurut Clark pertumbuhan ekonomi informal terkini erat hubungannya dengan kemampuan kapitalisme neoliberal dalam memproduksi dan memperbesar sektor informal global. Tulisan ini menarik untuk dijadikan bahan diskusi karena mencoba menggunakan perspektif lain dalam melihat perkembangan ekonomi informal di Indonesia.

Artikel terakhir yang ditulis **Keppi Sukei** mencoba menyoroti kegiatan produktif pembantu rumah tangga (PRT) di dalam dan luar negeri. Hingga saat ini kebanyakan PRT, terutama di dalam negeri masih berstatus informal dan tidak terjangkau sistem jaminan sosial dan undang-undang ketenagakerjaan yang berlaku. Oleh karena itu, perlu disusun model perlindungan bagi PRT di dalam dan luar negeri. Dalam artikel ini, Sukei juga menganalisa perubahan pembagian kerja seksual di dalam rumah tangga akibat peran ekonomi perempuan. Menurutnya, keterlibatan perempuan dalam kegiatan produktif berdampak positif terhadap alokasi kekuasaan dalam rumah tangga, namun kecil pengaruhnya terhadap alokasi kekuasaan dalam masyarakat.

Pada bagian tinjauan buku, **Sofwan Samandawai** coba mengulas karya Mike Davis yang berjudul *Planet of Slums*. Buku ini sangat relevan bagi berbagai upaya memahami konteks pertumbuhan ekonomi informal perkotaan. Di dalam buku ini, Davis menggambarkan bagaimana *slums* tumbuh dan berkembang dalam proses urbanisasi serta berbagai bentuk *slums* yang ada saat ini. Terkait pertumbuhan permukiman kumuh, Davis juga membahas tingginya tingkat kemiskinan di kota dan hubungannya dengan kondisi yang

sangat eksploitatif dalam pekerjaan di sektor informal dan praktek kebijakan ekonomi neoliberal yang diarahkan pada negara-negara berkembang.

Demikian uraian singkat jurnal analisis sosial Akatiga edisi "Memahami Isu di Balik Ekonomi Informal Perkotaan." Semoga berbagai artikel yang disuguhkan dapat bermanfaat sebagai bahan diskusi dan masukan bagi upaya-upaya pembuatan kebijakan yang memberikan ruang bagi para pelaku ekonomi informal dan penguatan komunitas pekerja informal di kota.

Resmi Setia M.

UNDERSTANDING THE ISSUE BEHIND INFORMAL URBAN ECONOMIC ACTIVITIES

This edition journal of social analysis will feature articles that discuss the issues of informal urban economic activities in Indonesia. Various backgrounds of writers would evoke various perspectives in viewing the informal urban economic activities.

Serious discussions on informal urban economic activities have been in existence for more than three decades. The term informal itself was first presented by Keith Hart in his essay on urban activities in Ghana. He divides the opportunity to earn urban income into two typologies, formal and informal. This dichotomy has invited various criticism, because it was considered to be too simple and fail to explain the economic activities between formal/informal, transition processes taking place and complex relevancy between formal/informal.¹⁾ Moreover, the latest condition of employment marked by many practices of informalized work force, affirms the insufficiency of the dualism model.²⁾ Despite criticism from many parties, this classification is apparently still applied by this country's policy makers.

When an informal sector does not earn sufficient support from the government, is unofficially registered, and operates despite the government

¹⁾ See Ray Bromley's writing, "Introduction: The Urban Informal Sector Why Is It Worth Discussing?" and Caroline N. Moser's writing, "Informal Sector or Petty Commodity Production: Dualism or Dependence in Urban Development?" in Bromley, Ray (ed.). 1979. *The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*. Oxford, Pergamon Press.

²⁾ See Breman, Jan. 2001. "An Informalised Labour System: End of Labour Market Dualism." *Economic and Political Weekly*, Vol. 36, No. 52. 4804-4821.

regulations, usually the government support will automatically be directed to formalize this sector. This kind of approach assumes that the only obstacle in the growth of informal sector is the government's negative attitude towards this sector. Thus, the government support is considered to be a guarantee for success, even though many studies have demonstrated that government support is not enough to overcome the problems of informal sector, due to a complex competition among the informal economic agents, an imbalanced relationship between hefty and small or micro businesses, and unique characteristics of the agents and the nature of the informal economic activities.³

One of the informal urban economic activities that interest academicians and practitioners is business of street vendors. This productive activity in a public space is interesting because of the potential economic contribution and problems. In this journal, there are four articles that focus on business of street vendors, including the problems related to government's attitude or policy as a response to the existence of this sector, and to the efforts in involving the agents in the policy-making process. Furthermore, the four writers share their stories on the success of the city of Solo in relocating around a thousand street vendors (PKL/Pedagang kaki Lima) in Monjari (Monument of Juang '45 Banjarsari) peacefully. This relocation earned such great attention since it was carried out by putting forward the street vendors' participation without any act of violence, which commonly takes place during relocations of street vendors in big cities in Indonesia.

This journal with the edition of informal urban economic activities is opened by the writing of **Nurul Widyaningrum** entitled *Kota dan Pedagang Kaki Lima* (The City and Its Street Vendors). She attempts to place the existence of PKL in the context of urban-centralized citizen population. According to her, the condition affirms the needs to integrate the street vendor activities into wider urban economic activities by providing a space for their existence. In this writing, Widyaningrum also criticize various policies that ignore the diversity of PKL.

³⁾ See Bromley 1979.

Meanwhile, from the government's perspective, **Bambang Santoso Wiyono** attempts to explain the aim of the policy of PKL development and arrangement in the city of Solo. The policy that is dominated by formalization strategy, is meant to provide business assurance to the street vendors in developing the economic conditions of the citizens. This writing may be used as a learning resource for policy makers in other cities who are concerned with the existence of PKL.

Learning from the same case, **Suci Handayani**, a fellow worker of a marginal group in the city of Solo, states the importance of a participative approach in solving problems surrounding PKL that increasingly escalate since the 1997/1998 economic crisis. This approach is considered to be able to shun any collision between the government and PKL that often take place. Furthermore, Handayani attempts to reveal various important points that are necessary for the government after the arrangement of PKL is carried out, considering relatively varied impacts of a policy towards PKL. Therefore, the government of the city of Solo needs to perform an evaluation and put forward more efforts to reach the goal of PKL arrangement.

Hetifah Sj-Sumarto's writing is also based on her experience in the city of Solo, which attempts to render inputs towards PKL management program. According to her, the success of this program demands these following policy elements: concept and vision clarity; accurate data basis and information; an institution functioned as a *leading agency*; regulations with assurance of law; and a strong PKL community association. Furthermore, the case of the city of Solo demonstrates that a participative regime will result in a greater opportunity to marginal groups, such as PKL groups, to enjoy and obtain an access in a city administration.

Shifting from the discussion on policies, **Resmi Setia M. and Untung Rahardjo** attempt to descend to a micro level by presenting various cases of informal urban workers' lives, which are closely related to the formal economic activities and rural life. This writing also reveals various demographic characteristics and socio-economic household conditions of the informal workers. The elaboration on this diversity is concurrently a means to correct the parties

who tend to equalize informal urban economic condition with urban poor. The discussion on the informal workers is put in a context of national labor force, increasingly dominated by informal workers.

In macro level, **Dylan Clark** in his writing entitled *Batas Neoliberal: Perluasan Kapitalis dan Perekonomian Informal di Indonesia* (Neoliberal Frontiers: Capitalist Expansion and Informal Economies of Indonesia), also identifies a continuous dependence between formal and informal sectors. Clark also criticizes a normative approach in elaborating the growth of informal economic activities, associated with the “inability” of formal mechanism in infiltrating excessive work force. According to Clark, the growth of the latest informal economic activities is closely related to the capacity of neoliberal in producing and expanding the global informal sector. This writing is interesting to be made a discussion material since Clark views the development of informal economic activities in Indonesia from another perspective.

The last article written by **Keppi Sukesu** attempts to highlight productive activities of household workers (*PRT/Pembantu Rumah Tangga*), domestic and abroad. Up until now, most PRT, especially domestic ones are still of informal status and they do not have the advantage of applicable social security system and laws of work force. Therefore, a protection model is necessary for PRT, domestic and abroad. In this article, Sukesu also analyzes the change of household work division according to gender due to women’s economic role. According to her, women’s involvement in productive activities will have positive impacts on household power allocation. However, it has few impacts on power allocation in the society.

In the part of book review, **Sofwan Samandawai** attempts to comment on Mike Davis’ writing entitled *Planet of Slums*. This book is highly relevant in an attempt of understanding the context of informal urban economic growth. In this book, Davis describes the growth and development of *slums* in the process of urbanization and various existing types of *slums*. In relation to the growth of slums, Davis also discusses on the high level of urban poverty, and its relationship with the highly exploitative condition of informal sector and the practice of neoliberal economic policy aimed at developing countries.

Such is concise description of Akatiga journal of social analysis in the edition of "Understanding the Issue behind Urban Economic Activities (*Memahami Isu di Balik Ekonomi Informal Perkotaan*)". Hopefully the articles in this journal will be of a great use as materials for discussions and as inputs for policy makings that would provide a space for informal economic agents and also for strengthening the community of urban informal workers.

Resmi Setia M.



KOTA DAN PEDAGANG KAKI LIMA

Nurul Widyaningrum¹

“Instead of being a focus for growth and prosperity, the cities have become a dumping ground for a surplus population working in unskilled, unprotected, and low-wage informal service industries and trade.” (UN Habitat 2003, dalam Davis 2004)

Abstract

THIS WRITING will view the complexity of informal urban economic activities, especially of street vendors (PKL or *Pedagang Kaki Lima*). PKL is one of the most obvious informal economic activities. The complexity is signified by arguments on the characteristics of PKL: whether PKL is a marginal business unit (survival strategy in dealing with poverty), or “seeds of small business units” and limitations of formal and informal. The arguments have implications on the policies applied on this sector because existing policies tend to generalize PKL groups into only one type or category. This writing argues that city policies ought to integrate PKL activities as part of urban economic activities that deserves a space, and not just viewed as an interference toward the beauty and orderliness of a city.

Dunia yang Semakin “Menjadi Kota”

Tahun 2007 menandai perubahan penting dalam demografi dunia. Untuk pertama kalinya pada tahun tersebut diperkirakan populasi penduduk kota akan melebihi penduduk perdesaan. Para ilmuwan di North Carolina State University dan di University of Georgia bahkan menyebutkan, 23 Mei 2007 adalah tanggal untuk pertama kalinya jumlah penduduk perkotaan di dunia melebihi penduduk perdesaan (Wimberley and

Kuliwoski 2007). Laporan “Limits of Growth”, seperti dikutip oleh Mike Davis (2004) menyatakan, pada tahun 1950-an hanya ada 86 kota dengan penduduk lebih dari satu juta orang. Pada tahun 2015, diperkirakan 550 kota di dunia akan berpenduduk lebih dari satu juta orang.

Secara rinci, laporan dari PBB menyebutkan bahwa populasi penduduk di perkotaan akan meningkat dari hanya 13 persen di tahun 1900, menjadi 29 persen di tahun 1950, dan mencapai 49 persen di

¹⁾ Direktur Eksekutif pada Yayasan AKATIGA

tahun 2005. Laporan yang sama juga memperkirakan, tahun 2030, 60 persen penduduk dunia akan tinggal di daerah perkotaan (United Nations 2005).

Keadaan di Indonesia tidak jauh berbeda dengan gambaran di atas. *Website* data statistik Indonesia menyebutkan bahwa tingkat urbanisasi di Indonesia pada 2025 diperkirakan akan mencapai 68 persen, dan pada tahun 2008, jumlah penduduk di Indonesia yang tinggal di perkotaan telah mencapai 50 persen dari total penduduk (BPS 2008). Padahal, pada tahun 1950, penduduk Indonesia yang tinggal di perkotaan hanya seperdelapan, atau sekitar 12,4 persen. Dari total penduduk perkotaan tersebut, sekitar 23 persen menempati daerah kumuh (*slums*). Pada tahun 2001 UN Habitat mencatat, Indonesia mengalami pertumbuhan penduduk perkotaan sebesar empat persen per tahun dan pertumbuhan kawasan kumuh sebesar satu persen per tahun (UN Habitat 2008). Barangkali tidak terlalu menjadi persoalan apabila pertumbuhan tersebut merata atau terjadi pada banyak kota. Akan tetapi di Indonesia, pertumbuhan tersebut terpusat pada beberapa kota saja. Pada tahun 2007, tercatat beberapa kota memiliki jumlah penduduk di

atas satu juta terutama terkonsentrasi di Pulau Jawa, lebih khusus lagi Jakarta dan area sekitarnya (Bekasi, Depok, Tangerang). Kota-kota lain yang memiliki penduduk di atas satu juta adalah Bandung, Semarang, Surabaya, Medan, Palembang, dan Makassar (Brinkhoff 2008).

Implikasi Urbanisasi: Pertumbuhan Kegiatan Ekonomi Informal?

Banyak implikasi yang akan muncul dari pertumbuhan penduduk tersebut. Implikasi yang paling jelas adalah meningkatnya kebutuhan akan sarana dan prasarana dasar, seperti air bersih, sekolah, fasilitas kesehatan, dan permukiman. Fenomena urbanisasi di daerah sekitar Jakarta kemudian mendorong munculnya berbagai kompleks perumahan. Bagi mereka yang kurang beruntung, pilihan jatuh pada kawasan-kawasan kumuh seperti bantaran kali, pinggir rel kereta, atau tinggal berdesak-desakan di kawasan kumuh lainnya. Seringkali pertumbuhan kota yang tidak terencana ini tidak diimbangi peningkatan sarana dan prasarana dasar, sehingga penduduk miskin perkotaan sering mengalami kekurangan akan fasilitas dasar tersebut.

Implikasi lain dari meningkat-

nya arus migrasi dari desa ke kota adalah bertambahnya jumlah orang yang melakukan kegiatan ekonomi informal. Migrasi ke kota, baik yang bersifat sirkuler maupun permanen, didasari keinginan para pelakunya untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan yang lebih baik di perkotaan. Selain itu, juga karena menurunnya kesempatan kerja di pedesaan baik akibat menyempitnya lahan pertanian maupun akibat perkembangan teknologi pertanian yang mengurangi ketergantungan kepada manusia. Penelitian-penelitian mengenai urbanisasi di tahun 1970-an menunjukkan kecenderungan tersebut.²

Pada awalnya banyak yang beranggapan, kegiatan ekonomi informal akan hilang seiring industrialisasi. Kecenderungan yang terjadi ternyata tidak demikian. Portes dan Hoffman (2003, dalam Davis 2004) yang melihat dampak dari liberalisasi ekonomi di Amerika Latin menyebutkan, sejalan dengan liberalisasi ekonomi, justru terjadi peningkatan sektor informal di dalam ekonomi negara-negara tersebut. Data dari International Labour Organization (ILO) menunjukkan, di negara-negara berkembang jumlah orang

yang terlibat dalam kegiatan ekonomi informal mencakup setengah sampai tiga perempat kesempatan kerja di luar pertanian.

Indonesia bukan merupakan kekecualian dari fenomena ini. Data yang dikumpulkan ILO menunjukkan, pada tahun 2000 kesempatan kerja informal menyumbang sekitar 78 persen dari total kesempatan kerja di luar pertanian di Indonesia (ILO 2002). Sumber lain menyebutkan, lebih dari setengah penduduk perkotaan di Indonesia bertahan untuk bekerja di sektor informal (Rondinelli dan Kasarda, 1993, dalam Davis 2004).

Untuk kasus di Indonesia, kondisi ini tampaknya diperparah dengan menurunnya kinerja industri Indonesia. Krisis ekonomi pada tahun 1998 mengakibatkan pemutusan hubungan kerja (PHK) besar-besaran. Sementara saat ini, sejumlah industri yang dinilai padat karya pun mengalami penurunan kinerja. Akibatnya, kaum migran yang tidak tertampung di sektor ini masuk ke dalam kegiatan ekonomi informal. Kajian AKATIGA terhadap penurunan kinerja industri tekstil dan produk tekstil di Kabupaten dan Kota Bandung serta Kota Ci-

²) Sebagian tulisan terkait dengan isu ini bisa dilihat dalam buku Kuntjoro-Jakti 1986.

mahi memperlihatkan penurunan kesempatan kerja ini, yang ditandai dengan meningkatnya jumlah PHK. Kajian tersebut juga memperlihatkan dua kecenderungan dampak dari PHK tersebut di tingkat buruh pabrik, yaitu:

- Masuk ke lapangan kerja informal, terutama sektor perdagangan. Sektor ini memang relatif lentur dalam menyerap tenaga kerja, tetapi kebanyakan tidak dapat memberikan penghidupan yang layak, dan juga rentan terhadap guncangan baik dari dalam maupun luar pelaku. Sektor perdagangan kecil makanan misalnya, lebih mudah terpukul akibat peningkatan harga sembako.
- Kembali ke desa, padahal peluang kerja di desa juga terbatas selain sebagai buruh tani atau pekerja di sektor usaha kecil. Pejabat Desa Cikancung di Kabupaten Bandung misalnya menyebutkan, terjadi peningkatan jumlah orang miskin karena kembalinya buruh-buruh yang di-PHK ke desa, sementara peluang kerja di desa itu sendiri terbatas sebagai buruh tani, atau buruh di usaha-usaha tenun bukan mesin.
(Catatan Lapangan Penulis 2007)
ILO menunjukkan bahwa dari

berbagai tipe ekonomi informal, pekerja rumahan (*home-based workers*) dan pedagang jalanan merupakan sub-kelompok terbesar yang mengisi lapangan kerja di sektor ini (ILO 2002). Dibandingkan dengan pekerja rumahan, jumlah orang yang bekerja sebagai PKL, lebih sedikit. Akan tetapi, mereka lebih jelas terlihat karena lokasi kerja mereka di tempat-tempat umum, dan cenderung lebih mengundang konflik dengan negara. Di Indonesia, perdagangan informal memegang peranan sangat besar di dalam sektor perdagangan sendiri, yaitu 93 persen dari total kesempatan kerja di sektor perdagangan (ILO 2002).

Perdebatan Seputar PKL

Definisi PKL: Formal atau Informal?

Konsep “sektor informal” diperkenalkan oleh Keith Hart, ahli ekonomi dari Inggris, yang melakukan penelitian tentang kegiatan ekonomi di daerah perkotaan Ghana. Istilah ini kemudian diadopsi oleh ILO di dalam kegiatan penelitian mereka di Kenya. Dimulai dari sebuah makalah yang dikeluarkan ILO, yang membedakan sektor informal dengan formal dari sisi “apa yang tidak ada dari sektor informal, dan yang ada di

sektor formal". Istilah ini mengacu pada kegiatan-kegiatan ekonomi berskala kecil dan tidak terdaftar (ILO 2002). Meskipun Hart dan tim ILO sangat optimistis bahwa sektor informal adalah sektor yang potensial karena daya tahannya yang kuat, kreatif, serta efisien, klasifikasi yang bersifat dikotomis ini dipandang tidak tepat dengan realitas yang ada (lihat Bromley 1979). Kelemahan dari penggunaan istilah ini kemudian juga dikenali oleh pakar-pakar statistik ketenagakerjaan dalam konferensi mereka tahun 1993. Mereka melihat, pendefinisian ini, yang menggunakan unit usaha sebagai basis, tidak akan mencakup semua dimensi ketenagakerjaan informal (ILO 2002).

Istilah "ekonomi informal" kemudian diperkenalkan sebagai istilah baru yang mengikutsertakan tipe-tipe kesempatan kerja informal tertentu yang tidak tercakup dalam definisi statistik "sektor informal". Istilah baru ini mencakup baik unit usaha maupun hubungan kerja (ILO 2002). Perbedaan istilah ini penting bagi ILO karena istilah "sektor informal" dibangun atas basis unit usaha. Dengan demikian, istilah ini tidak mencakup misalnya hubungan kerja subkontrak atau *outsourcing* yang dilakukan usaha-usaha "formal". Dengan memasukkan unsur hubung-

an kerja di dalam istilah "ekonomi informal", penghitungan besaran orang yang bergerak di kegiatan ekonomi informal ini serta sumbangannya terhadap PDRB misalnya, dapat lebih akurat.

Tulisan ini menggunakan istilah "ekonomi informal" dengan tujuan yang sama. Kegiatan perdagangan kaki lima dapat dilihat dengan berbasis unit usahanya maupun hubungan-hubungan kerja yang dijalinnya. Sebagai sebuah unit usaha, PKL merupakan kegiatan ekonomi informal karena tidak mempunyai legalitas usaha. Relasi-relasi yang dibangunnya pun sering merupakan relasi informal (tanpa perjanjian tertulis mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak). Kendati demikian, telah banyak penelitian yang menunjukkan bahwa mereka merupakan perpanjangan dari sektor atau ekonomi formal. Para pedagang asongan dan warung pinggir jalan, adalah tempat penjualan produk-produk sektor formal seperti rokok, minuman kemasan, maupun majalah dan koran (Ramli 1992). Banyak kios yang menjual rokok misalnya, kiosnya diperbarui oleh perusahaan rokok tertentu, untuk kemudian logo mereka dipasang di kios tersebut. Pedagang-pedagang koran dan majalah di pinggir jalan

maupun perempatan, adalah pihak yang langsung berhubungan dengan konsumen, dan dengan demikian menjadi salah satu ujung tombak perusahaan media cetak.

Pengetahuan tentang karakteristik formal dan informal menjadi penting jika dikaitkan dengan kebijakan. Karena PKL sering dianggap sebagai kegiatan informal yang tidak tercatat, maka kontribusi ekonomi mereka kemudian tidak diperhitungkan di dalam kegiatan ekonomi kota. Karena kontribusi ini tidak dihitung, maka pendekatan yang diambil Pemkot terhadap kelompok PKL terutama adalah pendekatan yang bersifat pengaturan/kontrol dan pelarangan.

Sebagai ilustrasi, suatu seminar mengenai PKL yang didukung Local Governance Support Program (LGSP) – USAID, memperkirakan, di Kota Bandung terdapat sekitar 24.789 PKL yang memberi kontribusi pada pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp 2.69 miliar. Namun angka ini dibantah Pemerintah Kota (Pemkot) Bandung. Alasannya, PAD Kota Bandung tidak pernah memperhitungkan kontribusi ekonomi dari sektor informal. Mereka mengabaikan fakta bahwa keberadaan ekonomi informal sering merupakan bagian pendukung atau

bagian dari rantai hulu-hilir kegiatan ekonomi formal. Sebagai akibatnya, pendekatan kebijakan Kota Bandung dalam penanganan PKL, hanya dituangkan dalam Perda No.3/2005 dan revisinya Perda No.11/2005 tentang Kebersihan, Ketertiban, dan Keindahan, dimana dalam salah satu pasalnya disebutkan bahwa perdagangan kaki lima merupakan kegiatan yang melanggar hukum dan dapat dikenakan sanksi. Di sisi lain, keberadaan PKL di Kota Bandung sering dianggap sebagai penyebab kemacetan lalu lintas dan penyebab konflik. PKL juga sering dianggap tidak mempunyai rasa memiliki terhadap keindahan dan kebersihan kota karena sebagian besar dari mereka adalah pendatang dari luar kota (Urban and Regional Development Institute n.a).

PKL: Usaha Menguntungkan atau Usaha Bertahan dalam Kemiskinan?

Perdebatan lain yang juga muncul dalam isu ekonomi informal adalah mengenai tingkat atau skala kegiatan ekonomi tersebut. Kegiatan ekonomi informal sering dikaitkan dengan kemiskinan –yakni bahwa para pelakunya melakukan kegiatan tersebut karena tidak ada pilihan

lain, dan skala ekonomi usaha yang mereka lakukan adalah hanya untuk sekedar bertahan hidup. Jika ada peluang lain yang lebih baik di sektor formal, maka pelaku kegiatan ekonomi informal ini akan meloncat ke sektor formal.

Akan tetapi, telah banyak kajian yang menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi informal tidak berarti merupakan kegiatan yang sifatnya subsisten dan marjinal. Portes dan Hoffman (2003), seperti dikutip Davis (2004), berargumen, pelaku sektor informal tidak lagi dapat dikaitkan begitu saja dengan kemiskinan, karena sebagian dari mereka adalah pemilik usaha yang independen. Bahkan ada pendapat yang menyatakan, kegiatan ekonomi informal bukan merupakan kegiatan marjinal, melainkan sebuah pintu masuk bagi kapitalisme, dimana yang dibutuhkan oleh para pelakunya adalah hak terhadap properti formal serta ruang kompetisi yang tidak diatur (Soto, 2000). Akan tetapi bagi penulis seperti Mike Davis, lebih masuk akal untuk melihat kebanyakan pekerja di sektor informal sebagai orang-orang yang tidak punya pilihan selain melakukan kegiatan tersebut, atau mati kelaparan (Davis 2004).

Pada kenyataannya, kegiatan ekonomi informal terdiri dari kedua

jenis kelompok tersebut. Terdapat kegiatan-kegiatan ekonomi informal yang bersifat subsisten, yang dijalankan sekedar untuk mendapatkan sedikit penghasilan, dan di sisi lain, terdapat pula kelompok-kelompok usaha yang sifatnya cukup maju. Dalam kasus PKL misalnya, terdapat kelompok pedagang yang menjual barang dan jasa yang marjinal, misalnya penyedia jasa patri panci.

Di sisi lain, terdapat pedagang-pedagang yang meskipun berjualan di pinggir jalan, pendapatannya cukup besar sehingga bahkan mampu pergi naik haji. Sejumlah PKL juga berada dalam sistem organisasi produksi yang cukup rumit menyerupai industri. Kegiatan daur ulang barang bekas misalnya, mempunyai rantai perdagangan yang cukup rapi dengan aturan dan mekanismenya tersendiri (Soedjatmoko, Sadoko dkk. 1995).

Pemahaman bahwa kegiatan perdagangan kaki lima merupakan kegiatan yang heterogen jika dilihat dari sisi skalanya, menjadi penting untuk melihat bahwa di dalam kelompok ini pun terdapat kelas-kelas yang berbeda. Bagi pengambil kebijakan, penyamarataan semua PKL menjadi satu kelompok yang dianggap miskin, akan mengabaikan potensi ekonomi yang terkandung di dalam kelompok ini. Akan tetapi,

menganggap kelompok PKL adalah kelompok yang miskin dan selalu harus dibantu, juga mengabaikan kenyataan bahwa terdapat potensi di dalam kelompok ini, terdapat hubungan-hubungan yang bersifat eksploitatif bagi salah satu pihak (misalnya pekerja). Kendati demikian, masih diperlukan kajian-kajian yang komprehensif untuk melihat pola-pola relasi antara PKL dengan pihak-pihak lain.

PKL di Mata Pemerintah dan Masyarakat

Bagi kebanyakan perencana dan penentu kebijakan kota, keberadaan para pelaku sektor informal terutama PKL, dan kawasan kumuh perkotaan, adalah gangguan terhadap keindahan dan keteraturan kota. Pandangan modernis ini justru sering sejalan dengan pandangan golongan masyarakat atas dan menengah. Contohnya, ketika Gubernur Tjokropranolo melonggarkan peraturan terhadap PKL di Jakarta pada tahun 1970-an, kebijakan ini ditanggapi negatif oleh kelas menengah Jakarta yang memiliki kendaraan pribadi. Kalangan ini lalu membandingkan dengan era Gubernur Ali Sadikin yang lebih disiplin, bersih, dan terorganisir (Jellinek dan Asian Studies Association of Australia. 1991).

Para PKL umumnya berasal dari

luar kota sehingga mereka sering dianggap tidak mempunyai rasa memiliki terhadap keindahan maupun kebersihan kota (Urban and Regional Development Institute n.a). Di Durban, Afrika Selatan, Popke dan Ballard (2004) menyebutkan, bertambahnya jumlah PKL di jalanan Durban meningkatkan kecemasan dan kekhawatiran warga kota, terutama dari kalangan warga kulit putih. Kehadiran para PKL ini dipandang merusak citra kota Eurosentris yang teratur dan indah. Pandangan-pandangan semacam itu, yang dipegang oleh pemerintah dan perencana kota maupun warga kota yang lain, menimbulkan kesan bahwa PKL tidak dianggap sebagai bagian dari sebuah kota.

Pendekatan Kebijakan Kota terhadap PKL *Pembatasan dan Pelarangan*

Kebijakan pemerintah kota-kota di Indonesia, terutama kota besar seperti Jakarta, Surabaya, dan Bandung, pertama-pertama adalah memberlakukan kebijakan “pintu tertutup” bagi pendatang baru, khususnya yang dianggap tidak mempunyai modal atau jaminan akan pekerjaan. Kebijakan ini misalnya dilakukan dengan memperumit

cara memperoleh KTP³, melakukan razia terhadap kantong-kantong daerah yang dianggap kumuh di perkotaan, atau menggelar razia KTP di pintu-pintu masuk kota —seperti terminal— yang biasanya dilakukan sesuai Lebaran (saat arus migrasi dari desa ke kota diperkirakan meningkat). Pada kegiatan perdagangan kaki lima, karena dianggap ilegal dan mengganggu ketertiban dan keindahan umum, kebijakan yang diambil pun cenderung bersifat represif berupa pengusuran.

Namun berlawanan dengan kebijakan-kebijakan represif tersebut, kota-kota di seluruh dunia, terutama di negara-negara berkembang, masih menyaksikan PKL terus tumbuh dan berjuang mempertahankan keberadaannya. PKL terutama merupakan sektor informal yang berada pada garis depan “pertempuran” dengan pemerintah. Hal ini terkait keberadaan mereka yang lebih kasat mata dibanding pekerjaan informal

lainnya seperti pembantu rumah tangga atau industri rumahan. Para PKL melakukan kegiatannya di tempat umum seperti trotoar dan taman kota.

Di tengah-tengah upaya pengusuran maupun relokasi paksa, para PKL melakukan perlawanan, baik secara tersembunyi maupun terbuka, untuk mempertahankan usahanya. Sejumlah penelitian telah melihat berbagai bentuk resistensi para PKL dalam menghadapi pengusuran: melalui strategi “ketidakpatuhan”/ *noncompliance* (Tripp 1997), mengambil keuntungan dari kelemahan negara, membangun strategi individu maupun kolektif untuk menghadapi ancaman pengusuran (McGee 1973; Clark 1988; Smart 1989), atau memanipulasi sistem politik untuk kepentingan mereka (Cross 1998). Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut umumnya sepakat bahwa pengusuran merupakan solusi jangka pendek dan

³) Pengalaman pribadi Penulis, untuk mendapatkan KTP Kota Bandung sebagai penduduk yang berasal dari luar Kota Bandung (dan luar Provinsi Jawa Barat) dibutuhkan waktu dua minggu bersih (terutama karena prosesnya yang bolak-balik) serta biaya resmi (tidak termasuk transportasi untuk bolak-balik ke kantor kelurahan dan kecamatan) sebesar Rp 199.000. Keseluruhan biaya ini terutama untuk membayar biaya administrasi (formulir maupun untuk mendapatkan cap dari kantor kelurahan dan kecamatan daerah asal dan daerah tujuan serta dari Kantor Dinas Kependudukan Kota Bandung). Proses ini rumit dan cukup mahal bagi kebanyakan orang, dan barangkali memang sengaja diper mahal untuk mengurangi migrasi ke Kota Bandung. Cara semacam ini tampaknya hanya akan mengurangi minat orang untuk mengurus KTP, namun tidak mengurangi minat orang untuk pindah dan mencari pekerjaan di Kota Bandung.

tidak akan efektif untuk menghapuskan kegiatan ekonomi informal di perkotaan.

Di samping itu, sering terdapat kasus di mana kebijakan pembatasan dan pelarangan tersebut sebenarnya merupakan cara bagi pihak lain untuk mengeksploitasi para PKL. Dalam kegiatan pemetaan PKL di Kota Bandung yang dilakukan tim AKATIGA misalnya, umum dijumpai bahwa para PKL membayar sejumlah uang kepada aparat atau “preman”. Harapan para PKL itu, usaha mereka tidak akan digusur karena lokasi usahanya jelas-jelas dinyatakan sebagai kawasan tertutup bagi PKL. Bagi para PKL, uang yang dibayarkan tersebut barangkali tidak seberapa asalkan mendapat jaminan usaha mereka tidak akan digusur. Sejumlah organisasi PKL juga memainkan peran serupa sebagai “perantara” atau “penjamin” PKL terhadap pemerintah⁴. Fenomena ini menunjukkan bahwa PKL memang rentan terhadap bentuk-bentuk eksploitasi dari pihak lain.

Formalisasi dan Pengakomodasian

PKL dapat dilihat sebagai bagian dari kegiatan ekonomi yang mem-

berikan penghidupan bagi warga kota, dan bahkan dapat menjadi bagian dari daya tarik kota. Di kota-kota di negara maju, trotoar yang dibangun cukup lebar dapat memberikan ruang bagi para PKL, khususnya di pusat-pusat keramaian kota. Pengalaman pribadi penulis mengunjungi beberapa kota di negara maju, para PKL justru menambah daya tarik kota-kota tersebut. Di sudut-sudut jalan New York misalnya, terdapat tenda-tenda yang menjual berbagai barang, mulai tas, sepatu, cinderamata, t-shirt, buah-buahan, atau pun koran dan majalah. PKL-PKL itu melayani kebutuhan baik turis maupun warga lokal. Di stasiun-stasiun kereta bawah tanah pun terdapat beragam penyanyi jalanan dan sejumlah orang yang menggelar dagangannya berupa majalah bekas, hanya seharga satu dolar untuk dibaca penumpang kereta. Barangkali di stasiun berikutnya, majalah tersebut akan dibuang lagi untuk dipungut pedagang majalah bekas lainnya. Di Melbourne, Australia, setiap orang bisa mendaftarkan diri untuk mendapatkan izin mengamen di jalan selama 12 bulan. Kehadiran para pedagang dan musisi jalanan ini justru terlihat menambah sema-

⁴) Catatan lapangan Resmi Setia dan Deni Mukbar, Agustus 2008.

rak pusat-pusat kota. Satu hal yang membedakan para PKL di kota-kota ini dengan Jakarta misalnya, adalah tenda yang lebih rapi dan trotoar yang cukup lebar, sehingga tidak menimbulkan konflik antara pengguna trotoar maupun pedagang. Selain itu, jumlah mereka diatur ketat dengan regulasi dan penerapan yang tegas. Hal ini dapat dilihat dari tingginya denda bagi mereka yang berdagang atau mengamen di jalanan Kota Melbourne.

Di kota-kota negara berkembang di mana jumlah PKL jauh lebih banyak, terdapat contoh-contoh alternatif pemkot dalam mengakomodasi kegiatan PKL dalam perencanaannya. Misalnya di Durban, Afrika Selatan,

Lund dan Skinner (2004) mencatat, pemkotnya telah mencoba melibatkan sektor informal dalam perencanaan dan penataan kota. Sedangkan di Indonesia, Pemkot Solo misalnya, melihat adanya potensi PAD dari sektor perdagangan kecil ini. Karena itu mereka justru melakukan upaya formalisasi terhadap PKL, sehingga selain mendapatkan pengakuan dalam berusaha, para PKL juga bisa ditarik kontribusinya berupa retribusi (lihat Suci Handayani dalam jurnal ini). Sejumlah kasus menunjukkan, inisiatif-inisiatif pemerintah kota dimungkinkan dalam kerangka desentralisasi, yang memberikan peran lebih besar bagi pemerintah daerah.

Ilustrasi : Pelibatan kelompok PKL dalam proses perencanaan tata ruang di Durban, Afrika Selatan.

Desentralisasi yang terjadi di banyak negara, termasuk Afrika Selatan, telah membuka kesempatan bagi pemerintah daerah untuk membentuk dan mengatur kegiatan ekonomi informal. Di Durban, Afrika Selatan, pemerintah kota menggunakan proses partisipatif dan konsultatif di dalam perencanaan kebijakan untuk ekonomi informal. Pada masa politik apartheid, terjadi diskriminasi terhadap warga Afrika, warga keturunan India, dan warga "kulit berwarna" lainnya. Diskriminasi ini berupa pembatasan akses terhadap jenis-jenis pekerjaan tertentu, hak untuk membuka dan menjalankan usaha, dan jenis barang yang dapat dijual. Diskriminasi ini memancing timbulnya kegiatan ekonomi informal oleh kelompok warga tersebut, terutama kegiatan perdagangan di jalanan (PKL). Selain sulit mendapatkan izin berdagang dan sering direlokasi, para PKL ini juga sering mengalami represi.

Dibandingkan dengan sejumlah kota lain di Afrika Selatan, penulis menilai Durban selangkah lebih maju. Kota ini telah membentuk sebuah departemen yang khusus menangani pengelolaan PKL serta mengalokasikan lebih banyak dana untuk pembangunan infrastruktur bagi kegiatan perdagangan. Selain itu, Durban juga mengintegrasikan kegiatan PKL di dalam rencana kota, dengan menyediakan lokasi

bagi 5000–8000 PKL di sebuah daerah sibuk di kota. Proses pembangunan fasilitas ini dilakukan melalui konsultasi dengan para pemangku kepentingan.

Partisipasi di dalam konteks penyusunan kebijakan kota tentang kegiatan ekonomi informal ini terjadi baik di dalam struktur pemerintahan sendiri (antar berbagai instansi pemerintahan serta antara pejabat-pejabat senior yang pada umumnya berkulit putih dengan pejabat-pejabat junior/level yang lebih rendah yang pada umumnya berkulit hitam), serta dengan pihak luar. Kelompok di luar struktur pemerintahan yang terlibat cukup luas, meliputi asosiasi dan organisasi usaha formal, asosiasi dan organisasi pekerja informal, serikat buruh formal, forum-forum warga, serta forum kebijakan. Para penulis artikel ini mengakui bahwa meskipun proses penyusunan kebijakan ini berjalan dengan baik dan bisa merupakan satu kisah sukses, proses pelaksanaannya sendiri masih banyak mengalami tantangan.

Sumber: (Lund and Skinner 2004)

Ilustrasi 2: Formalisasi PKL sebagai bagian dari identitas kota dan peningkatan PAD kota di Kota Solo

Salah satu kasus penanganan PKL di Indonesia yang sering disebut sukses adalah kasus Kota Solo. Di kota ini, Walikota Solo, Joko Widodo (Jokowi) berhasil merelokasi secara damai sekitar 1000 PKL pasar *klithikan* (barang bekas) dari taman Monumen Banjarsari (Monjari) ke pasar baru Notoharjo di daerah Semanggi. Bahkan, pemindahannya ke lokasi baru dilakukan dengan pawai dan kirab para PKL. Hal ini tentunya berbeda dengan pendekatan berbagai kota lain di Indonesia yang cenderung diwarnai konflik, resistensi dari PKL, dan bahkan kadang-kadang kekerasan.

Proses relokasi PKL pasar barang bekas Monjari, memakan waktu cukup lama. Terlebih karena PKL yang memadati taman monumen itu jumlahnya hampir 1000-an, termasuk preman-premaninya. Monjari berada di lokasi yang termasuk kawasan agak elit lama di Solo. Dalam prosesnya, oleh Jokowi para pedagang tersebut diundang makan siang di Loji Gandrung untuk berdialog. Mereka dipersilakan bicara bebas, tapi jika mau pulang juga tidak apa-apa. Pada kesempatan lain, Walikota mendatangi para tokoh PKL yang paling vokal secara pribadi di rumahnya, atau pun dengan mengundang mereka ke kantor walikota.

Dalam mendesain lokasi baru untuk para PKL tersebut, Pemkot Solo menampung keberatan-keberatan mereka dan mengaplikasikannya ke dalam desain pasar. Beberapa usulan yang diturunkan ke dalam rencana pemindahan tersebut adalah:

- Para pedagang merasa keberatan karena lokasi pasar baru jauh dan tidak ada angkot. Maka Pemkot Solo kemudian membuka jalur angkot ke daerah tersebut dan mendirikan sub terminal di depan pasar.
- Menurut kebiasaan di lokasi lama Monjari, para konsumen onderdil motor biasanya langsung menghentikan motornya di depan kios. Jika gang antara kios dibuat kecil maka motor tidak bisa lewat. Oleh karena itu gang di depan kios kemudian dibuat cukup lebar sehingga bisa dilewati motor.

- Diperlukan promosi untuk menyosialisasikan lokasi pasar ke masyarakat Solo. Pemkot memang kemudian mengadakan berbagai acara promosi, namun menurut beberapa informan, seperti SOMPIS, acara promosi tersebut hanya berlangsung tiga bulan.
- Para pedagang butuh kredit. Pemkot lalu menghubungkan mereka ke lembaga keuangan.

Proses dialog tersebut terjadi dalam 54 kali pertemuan dalam waktu enam bulan. Pendekatan ini sukses meredam resistensi PKL dan bahkan menjadikan proses relokasi sebagai sebuah atraksi budaya dengan adanya kirab yang diikuti PKL dan barisan tentara dari keraton.

Di sisi lain, dari kunjungan lapangan penulis ke lokasi baru pasar klithikan tersebut, terlihat sepintas bahwa dampak relokasi berbeda-beda di antara kalangan pedagang. Sejumlah pedagang memang mengalami kenaikan omzet yang cukup signifikan, yang ditunjukkan antara lain dengan kemampuan mereka membeli kios-kios lain di pasar yang sama. Tetapi sejumlah pedagang lain mengaku omzet mereka belum kembali seutuhnya.

Pemkot Solo juga mendirikan sebuah kantor yang khusus menangani PKL, yaitu Kantor Pengelolaan PKL (PPKL). Walikota memberikan wewenang cukup besar bagi kantor ini termasuk untuk melakukan koordinasi dengan dinas lain yang terkait, misalnya Dinas Perdagangan, Dinas Pasar, Dinas Kebersihan, dll. Program-program pengembangan usaha yang dijalankan dinas Koperasi dan UKM kota Solo misalnya, meskipun dana dan programnya berasal dari Dinkop, pelaksanaan programnya dilaksanakan Kantor PPKL.

Target Pemkot Solo dalam penanganan PKL adalah *zero growth* dari jumlah PKL yang ada di kota ini. *Zero growth* artinya, dari jumlah PKL yang sudah didata Pemkot Solo, serta penataan yang sudah dilakukan terhadap mereka (baik melalui relokasi seperti pada kasus PKL Monjari maupun bentuk penataan lain seperti pemberian tenda atau *shelter* bagi PKL di lokasi lain), Kota Solo akan tertutup bagi pelaku-pelaku PKL baru. Dalam hal ini, Pemkot Solo memberikan arahan kepada kelurahan dan kecamatan di Kota Solo untuk melakukan pengawasan terhadap adanya PKL baru yang muncul di wilayah mereka. Pengawasan juga dilakukan oleh Dinas Pertamanan (terutama untuk kawasan-kawasan taman) serta Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Dengan demikian, meskipun kebijakan Kota Solo terlihat cukup ramah terhadap PKL, Pemkot Solo dapat dikatakan masih menerapkan kebijakan “tutup pintu” bagi PKL baru.

Selain pendekatan Pemkot Solo yang tampaknya relatif berbeda dengan pendekatan kota lain, di tingkat kelompok masyarakat miskin khususnya PKL juga terdapat karakteristik tersendiri. Di sana, basis pengorganisasian kelompok masyarakatnya cukup kuat. Misalnya saja terdapat sejumlah organisasi atau paguyuban PKL, tukang becak, pengamen, serta kaum difabel. Adanya organisasi-organisasi inilah yang membuat proses negosiasi dari kedua belah pihak dapat terjadi.

Sumber: Catatan lapangan dari kunjungan ke Solo oleh Penulis dan Resmi Setia Milawati

Dua contoh yang disampaikan di atas menunjukkan adanya pendekatan lain di dalam penanganan PKL di perkotaan. Keberhasilan dan keterlibatan secara nyata kelompok PKL di Durban secara persis belum dapat diketahui karena sejauh ini belum ada pustaka lanjutan yang melihat hal tersebut, demikian pula dampak dari pendekatan Pemkot Solo kepada pertumbuhan PKL di Kota Solo serta dampaknya terhadap PKL yang sudah ada.

Penanganan Migrasi ke Kota dan Kegiatan Ekonomi Informal yang Efektif dan Non-diskriminatif

Barangkali, sudah saatnya para perencana dan penentu kebijakan kota memikirkan alternatif-alternatif lain dalam memandang persoalan PKL dan kawasan kumuh. Pandangan alternatif ini antara lain seperti yang diungkapkan Sandercock (1998) bahwa perencanaan kota seharusnya dapat mengenali suara kelompok-kelompok yang berbeda di dalam masyarakat. Kita dapat berspekulasi bahwa pemecahan atas pertumbuhan kawasan kumuh dan PKL di perkotaan, akarnya terletak di perdesaan (dan dengan demikian kebijakan “tutup pintu” diberlakukan

supaya orang-orang tidak bermigrasi dari desa ke kota). Akan tetapi, tetap penting untuk mengenali bahwa kota adalah milik kelompok masyarakat yang berbeda-beda.

Pendekatan di atas juga sebaiknya diterapkan di dalam penanganan PKL. Pendekatan yang represif dan mengutamakan pelarangan, apalagi yang kemudian dibarengi ekstraksi, menunjukkan bahwa PKL dilihat sebagai sumber gangguan terhadap ketertiban kota di satu sisi, namun di sisi lain sebagai sumber pendapatan bagi instansi atau oknum tertentu. Kenyataan menunjukkan, pola-pola represi ternyata tidak dapat menghentikan keberadaan –dan bahkan pertumbuhan– kelompok PKL di perkotaan. Demikian pula kebijakan-kebijakan yang sifatnya membatasi pertumbuhan PKL di perkotaan dalam bentuk kebijakan “tutup pintu”, seperti dengan razia KTP, terlihat hanya sedikit efektifitasnya dalam membendung arus migrasi desa ke kota.

Meskipun demikian, harus diakui bahwa tingkat migrasi ke kota dan urbanisasi, memang tidak dapat dibiarkan terjadi tanpa terkendali. Setiap kota mempunyai keterbatasan daya dukung, baik lingkungan maupun sarana dan prasarannya. Migrasi ke kota yang tidak terkendali,

pada akhirnya dapat menurunkan kualitas hidup di kota itu sendiri. Misalnya saja, mulai muncul masalah kesulitan air di musim kemarau dan banjir di musim hujan. Masalah ini setidaknya mulai terasa di sejumlah kota seperti Bandung dan Jakarta. Pertanyaan penting selanjutnya adalah bagaimana cara efektif mengendalikan pertumbuhan penduduk di perkotaan (terutama yang diakibatkan oleh migrasi), serta bagaimana sebaiknya pendekatan (pemerintah) kota terhadap mereka yang telah berada di kota?

Sejauh ini kita melihat, dari sisi pengendalian arus migrasi ke kota dan penataan kota, terdapat kecenderungan adanya diskriminasi antara kelompok penduduk “miskin” dan “kaya”. Penataan kota dalam bentuk penertiban dan penggusuran dengan alasan untuk keindahan dan ketertiban kota, lebih sering diarahkan kepada kelompok PKL dibanding kelompok lain. Keberadaan PKL misalnya diidentikkan dengan ketidaktertiban dan kemacetan lalu lintas. Padahal untuk kasus Bandung misalnya, kemacetan yang tinggi di kota ini disebabkan adanya *factory outlet* (FO) yang dibanjiri pengunjung dari luar kota. Jika kemudian PKL digusur dengan alasan menjadi penyebab kemacetan dan ketidakter-

aturan kota, perlakuan sama tidak diberikan kepada para pemilik FO. Padahal keberadaan mereka di jalan-jalan utama Kota Bandung tanpa diimbangi penyediaan lahan parkir memadai, justru yang menjadi biang kerok kemacetan di Kota Bandung.

Argumen lain yang dikemukakan untuk melakukan pendekatan represif terhadap kelompok PKL adalah karena kelompok ini dianggap merusak keindahan kota. Pandangan ini tidak hanya dipegang oleh para perencana kota, namun juga kelompok masyarakat lain, seperti yang ditunjukkan dalam kasus PKL di Durban dan Jakarta. Pandangan bahwa PKL menimbulkan kesemrawutan dan ketidakeindahan, cenderung menggambarkan pandangan modernis yang beranggapan bahwa keindahan bersumber dari keteraturan, karena keteraturan cenderung mudah dikontrol (Scott 1998). Kembali pada contoh Kota Bandung yang sedang mengalami pertumbuhan pusat perbelanjaan modern (mall) dan FO yang cukup pesat. Di kota ini, seringkali muncul kasus desain bangunan yang mengabaikan ketentuan fisik, misalnya mengenai tinggi bangunan yang diperbolehkan, disesuaikan dengan kondisi geografis kota ini. Sehingga sebenarnya, bangunan-bangunan

yang dibangun pengusaha besar juga cenderung merusak keindahan.

Pada tataran lain, pendekatan kebijakan “tutup pintu” (berupa mahal-nya biaya pengurusan KTP atau razia KTP terhadap penduduk) juga tidak terlihat efektif untuk mengendalikan arus migrasi. Seperti telah dijelaskan di awal, meningkatnya arus migrasi ke kota terjadi karena ketiadaan lapangan kerja di desa, dan adanya harapan bisa mendapatkan pekerjaan di kota. Penanganan arus migrasi ke kota-kota harus dilihat pula di dalam konteks hubungan desa-kota serta strategi pembangunan kota-kota di Indonesia, termasuk kota-kota kecil dan menengah di antara desa dan kota. Pada satu titik, kota besar seperti Jakarta dan Bandung akan mengalami titik jenuh dalam kegiatan ekonomi informalnya sekalipun. Pada titik ini, pertumbuhan ekonomi informal dapat merembes pada kota-kota menengah di sekitar Bandung. Hal ini diindikasikan dengan peningkatan jumlah PKL di kota-kota kecamatan di Kabupaten

Bandung yang berbatasan dengan Kota Bandung, seperti Kecamatan Banjaran dan Soreang (Pikiran Rakyat 2007).

Kesimpulan

Tulisan ini menunjukkan bahwa isu kegiatan ekonomi informal perkotaan, khususnya PKL, merupakan isu yang kompleks, baik dari sisi teoretis maupun kenyataan. Dari sisi teoretis, terdapat persoalan pendefinisian ekonomi informal serta batasan skala dari kegiatan ekonomi informal ini. Sementara dari sisi kenyataan, terlihat bahwa pendekatan kebijakan sejumlah pemkot yang cenderung represif dan diskriminatif, tidak cukup berhasil dalam membatasi jumlah PKL maupun penataannya. Pertumbuhan kegiatan ekonomi informal di perkotaan juga harus dilihat dalam kerangka hubungan desa-kota. Sejauh ini, masih diperlukan kajian-kajian lebih mendalam mengenai isu kegiatan ekonomi informal perkotaan ini.

Daftar Pustaka

- Brinkhoff, T. (2008). "Province of Indonesia and Urban Population of Municipalities that Exceeds 50,000." Diunduh dari <http://www.citypopulation.de/Indonesia.html>. 31 January 2008.
- Bromley, R. (1979). "Introduction-the Urban Informal Sector : Why It Is Worth Discussing?" The Urban Informal Sector : Critical Perspectives on Employment and Housing Policies. R. Bromley. Oxford, Pergamon Pers: 1031-1032.
- Clark, G. (1988). Traders Versus the State : Anthropological Approaches to Unofficial Economies. Boulder, Westview Press.
- Cross, J. C. (1998). "Co-optation, Competition, and Resistance : State and Street Vendors in Mexico City." Latin American Perspectives 25(2): 41-61.
- Davis, M. (2004). "Planet of slums : Urban Involution and The Informal Proletariat." New Left Review 26: 5-34.
- ILO (2002). *Women and Men in the Informal Economy : A Statistical Picture*. Geneva, International Labor Office.
- Jellinek, L. and Asian Studies Association of Australia. (1991). The Wheel of Fortune : The History of a Poor Community in Jakarta. Sydney, Asian Studies Association of Australia in association with Allen and Unwin.
- Kuntjoro-Jakti, D., Ed. (1986). Kemiskinan di Indonesia. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Lund, F. and C. Skinner (2004). "Integrating the Informal Economy in Urban Planning and Governance : A Case Study of The Process of Policy Development in Durban, South Africa." International Planning Development Review 26(4): 431-456.
- McGee, T. G. (1973). Hawkers in Hong Kong : a Study of Planning and Policy in a Third World City. Hong Kong, Center of Asian Studies University of Hong Kong.
- Popke, E. J. and R. Ballard (2004). "Dislocating modernity : Identity, Space, and Representations of Street Trade in Durban, South Africa." Geoforum 35(1): 99-110.
- Ramli, R. (1992). Sektor Informal Perkotaan : Pedagang Kaki Lima. Jakarta, Ind-Hill.
- Pikiran Rakyat (2007). "PKL Eksodus ke Kabupaten Bandung?" Diunduh dari http://bandungkab.go.id/index.php?Itemid=22&id=587&option=com_content&task=view, 3 Oktober 2008.
- Sandercock, L. (1998). Towards cosmopolis : planning for multicultural cities. New York, John Wiley.
- Scott, J. C. (1998). Seeing Like a State : How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven, Yale University Press.
- Smart, J. (1989). The Political Economy of Street Hawkers in Hong Kong. [Hong Kong], Centre of Asian Studies, University of Hong Kong.
- Soedjatmoko, K. C., I. Sadoko, et al. (1995). Dinamika Ekonomi Informal di Jakarta :

- Industri Daur Ulang, Angkutan Becak, dan Pedagang Kaki Lima. Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia.
- Soto, H. d. (2000). *The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in The West and Fails Everywhere Else*. New York, Basic Books.
- BPS Bappenas, UNFPA, 2008. “*Proyeksi Penduduk Indonesia 2000-2025*”. Diunduh dari <http://www.datastatistik-indonesia.com/proyeksi/>, 3 Oktober 2008.
- Tripp, A. M. (1997). “*Changing the Rules: The Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania*.” Diunduh dari <http://texts.cdlib.org/xtf/view?docId=ft138nb0tj&query=&brand=ucpress>
- UN Habitat. (2008). “*Statistical Overview*.” Diunduh dari <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=47>, 31 Januari 2008.
- United Nations (2005). *World Population Prospects : The 2005 Revisions*.
- Urban and Regional Development Institute (n.a). *An Assessment Report of The Indonesian Situation of Public-partnership and The Informal Economy* Jakarta, Urban and Regional Development Institute.
- Wimberley, R. and M. Kuliwoski. (2007). “*Mayday 23 : World Population Becomes More Urban than Rural*.” Diunduh 31 Januari, 2008.

MENATA PKL, MENGEMBANGKAN EKONOMI KERAKYATAN

*Bambang Santoso Wiyono, SH., MM.*¹

Abstract

THE CITY of Solo (Surakarta) gives a serious attention towards the existence of street vendors (PKL or *Pedagang Kaki Lima*). Dealing with various obstacles, efforts of PKL arrangement and development are continuously carried out. The attention given by the city government on PKL existence has increasingly escalated during the leadership of Joko Widodo, the Mayor of Solo. PKL arrangement was started by socialization in 2005, continued by PKL relocation in 2006, which shows the hard work of various parties. The policy of arrangement and development was arranged not to put PKL out, but to offer assurance to them as to support the efforts in developing the citizens' economic conditions.

Latar Belakang

Pertumbuhan dan perkembangan kota-kota di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kegiatan sektor informal, termasuk di dalamnya Pedagang Kaki Lima (PKL). Kehadiran PKL mulai menimbulkan konflik ketika mereka menggunakan/menyerobot ruang publik yang mereka anggap strategis secara ekonomis, seperti jalan, trotoar, jalur hijau (taman), dsb. *Urban space* yang seharusnya berfungsi untuk kepentingan publik,

seringkali dimanfaatkan secara permanen oleh PKL. Alhasil, pengguna lain kehilangan wadah untuk beraktivitas (Fosterharoldas 2004, dalam Survey dan Pemetaan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta 2007).

Di sisi lain, kehadiran PKL tetap diperlukan masyarakat, baik sebagai tempat alternatif berbelanja maupun berekreasi. Harganya yang relatif lebih murah dibanding di pertokoan formal, serta jenis barangnya yang beragam (makanan, pakaian, kelontong, dsb), menjadikan PKL

¹⁾ Penulis adalah Kepala Kantor Pengelolaan Pedagang Kaki Lima (KPPKL) dan Plt Kepala Bawasda Pemerintahan Kota Solo

sebagai tempat yang menarik untuk berbelanja. Aktifitas berbelanja dengan harga murah itu sendiri, telah menjadi ajang rekreasi yang digemari warga kota.

Tidak berbeda dengan kota-kota lainnya, PKL juga merupakan bagian ekonomi dan sosial Kota Solo. Penelitian yang dilakukan Kantor Pengelola PKL (PPKL) yang dikemas dalam bentuk Direktori PKL Kota Solo tahun 2007 menunjukkan, PKL di Kota Solo tersebar di hampir setiap kelurahan di lima kecamatan. Jumlah total PKL yang menjadi tanggung jawab Kantor PPKL mencapai 5.817 PKL.

Secara fisik, Kota Solo sudah menyatu dengan kawasan perkotaan yang berada di wilayah kabupaten

sekitarnya, yaitu dengan wilayah Kabupaten Boyolali, Karanganyar, Sukoharjo, Wonogori, Sragen, dan Klaten (Sobosuka Wonosraten). Kondisi ini mendorong terjadinya interaksi yang cukup erat antar aktivitas yang terjadi di Kota Solo dengan kota/kabupaten di wilayah Sobosuka Wonosraten tersebut. Demikian pula halnya dengan aktivitas PKL-nya.

Perkembangan Kota Solo secara internal juga cukup pesat. Salah satu indikasi perkembangan tersebut adalah tumbuhnya beberapa jenis kegiatan, terutama industri dan perdagangan, serta semakin padatnya arus lalu lintas di dalam kota. Hal ini terlihat dari besarnya kedua sektor tersebut dalam struktur PDRB Kota Solo tahun 2006, seperti terlihat pada data berikut ini:

a. Sektor Industri	: 24,34 %
b. Sektor Perdagangan, Hotel,dan Restoran	: 22,02 %
c. Sektor Bangunan	: 15,14 %
d. Sektor Jasa-jasa	: 14,43 %
e. Sektor Pengangkutan dan Komunikasi	: 12,80 %
f. Lain-lain	: 11,27 %
Total	: 100 %

Definisi Pedagang Kaki Lima

Istilah pedagang kaki lima terkait sebuah istilah yang berkembang di

Prancis, yaitu trottoir (baca: trotoar). Di sepanjang jalan raya di Prancis, di mana berderet bangunan bertingkat, pada lantai paling bawahnya biasanya

disediakan ruang untuk pejalan kaki (*trottoir*) selebar lima kaki (setara dengan 1,5 meter). Dalam perkembangannya, para pedagang informal menempati trotoar tersebut untuk berjualan, sehingga muncul istilah pedagang kaki lima. Di Indonesia lebih dikenal dengan singkatan PKL.

Selain definisi secara umum, Kota Solo telah mendefinisikan PKL secara khusus sebagaimana dimuat dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Beberapa pasal terkait dengan definisi PKL, tempat usaha, dan pembinaannya, yang dijelaskan sebagai berikut:

Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1,

- (c) Pedagang Kaki Lima adalah orang yang melakukan usaha dagang dan atau jasa, di tempat umum, baik menggunakan atau tidak menggunakan sesuatu, dalam melakukan kegiatan usaha.
- (d) Tempat Usaha Pedagang Kaki Lima adalah tempat umum, yaitu tepi-tepi jalan umum, trotoar dan lapangan, serta tempat lain di atas tanah negara yang ditetapkan oleh Walikota Kepala Daerah.

Selain definisi tentang PKL, Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima juga memuat beberapa ketentuan lain. Pada pasal 2 dinyatakan bahwa:

- a. Tempat Usaha Pedagang Kaki Lima ditetapkan oleh Walikota Kepala Daerah.
- b. Walikota Kepala Daerah dalam menetapkan tempat usaha sebagaimana dimaksud ayat (1), pasal ini, mempertimbangkan faktor sosial, ekonomi, ketertiban, keamanan, kebersihan dan kesehatan serta tata ruang kota sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku.

Sedangkan pada pasal 3 disebutkan bahwa :

- a. Setiap Pedagang Kaki Lima harus bertanggung jawab terhadap ketertiban, kerapihan, kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan, dan keamanan di sekitar tempat usaha.
- b. Untuk mewujudkan kebersihan, kerapihan, dan keindahan tempat usaha serta keamanan sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini, Walikota Kepala

Kepala Daerah menetapkan persyaratan-persyaratan lebih lanjut.

Ketentuan yang lebih operasional adalah Surat Keputusan Walikota Solo Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota-madya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Pada Bab II berisi tentang Larangan Tempat Berusaha Pedagang Kaki Lima. Pada pasal 2 disebutkan bahwa:

- a. Untuk menjaga ketertiban, keamanan, ketentraman, dan kebersihan di Kota Solo, dilarang menggunakan tempat-tempat atau fasilitas umum termasuk parit, tanggul, taman kota, jalur hijau, cagar budaya, monumen, sekolah, Taman Pahlawan, sekitar bangunan Tempat Ibadah, sebagai tempat kegiatan usaha Pedagang Kaki Lima.
- b. Selain tempat-tempat yang dilarang sebagaimana tersebut ayat (1) Pasal ini, Jalan Jenderal Sudirman dilarang sebagai tempat Usaha Pedagang Kaki Lima.

Pada pasal 3 dijelaskan bahwa:

- a. Untuk Alun-alun dan lapangan olahraga, pada acara-acara yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan atau Pihak Swasta yang telah mendapat izin dari Walikota, dapat digunakan berjualan Pedagang Kaki Lima dengan ketentuan setelah acara selesai harus bersih dari Pedagang Kaki Lima.
- b. Dalam menetapkan tempat-tempat atau fasilitas umum dan sebagainya Walikota mempertimbangkan kepentingan sosial, ekonomi, ketertiban, keamanan, kebersihan, dan kesehatan serta keindahan.

Klasifikasi dan Penyebaran PKL

Sejauh ini, Pemerintah Kota Solo belum membuat klasifikasi tentang PKL yang berhubungan dengan variasi hak dan kewajibannya. Berdasarkan hasil kajian hukum tentang PKL yang juga dilakukan oleh Pemkot Solo pada 2006, muncul kebutuhan membuat definisi/batasan dan klasifikasi PKL. Dengan demikian diharapkan upaya penataan dan pengendalian PKL, baik dalam konteks perkembangan fisik visual perkotaan, ekonomi, sosial, dan

lingkungan, bisa memiliki “payung” yang jelas.

Sementara untuk penyebaran PKL, Buku Direktori PKL tahun 2003 mencatat setidaknya ada 3.843 PKL yang tersebar di lima wilayah kecamatan di Kota Solo. Di Kecamatan Banjarsari sebanyak 1.405, Kecamatan Jebres 678, Kecamatan Laweyan 571, Kecamatan Pasar Kliwon 604, dan Kecamatan Serengan 396.

Pada tahun 2005, Kantor PPKL melakukan pendataan kembali. Jumlah PKL pada tahun itu sebanyak 5.817 PKL yang juga tersebar di lima wilayah kecamatan. Dari tahun 2003-2005 terjadi peningkatan jumlah PKL sebesar 51,7 persen. Pertumbuhan jumlah PKL juga meningkatkan variasi maupun intensitas permasalahan yang ditimbulkan oleh PKL.

Berdasarkan hasil sensus tahun 2007 terhadap PKL di jalan-jalan

arteri dan kolektor di Kota Solo, tercatat 3.917 PKL yang tersebar di lima wilayah kecamatan. Sebagian besar PKL berada di wilayah Kecamatan Jebres dan Banjarsari. Di Kecamatan Banjarsari terdapat 1.050 PKL (26,81 persen) dan di Kecamatan Jebres 1.172 PKL (29,92 persen).

Jika dibandingkan dengan jumlah PKL pada tahun 2005, terjadi penurunan yang cukup signifikan, sekitar 32,66 persen. Penurunan tersebut secara langsung maupun tidak, merupakan prestasi Pemkot Solo dalam melakukan pembinaan dan penataan PKL melalui program relokasi (dimasukkan ke dalam pasar tradisional, ke dalam kantong-kantong PKL, maupun berbagai lokasi lainnya), penyuluhan, penertiban, dll. Jumlah dan penyebaran PKL secara detail dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1
Jumlah PKL per Kecamatan di Kota Solo Tahun 2007

No.	Kecamatan	Jumlah	Persen (%)
1	Banjarsari	1,050	26.81
2	Jebres	1,172	29.92
3	Laweyan	697	17.79
4	Pasar Kliwon	617	15.75
5	Serengan	381	9.73
	Total	3,917	100

Sumber: Tim Peneliti KPPKL, 2007

Penataan PKL Salah Satu Program Prioritas Walikota dan Wakil Walikota

Setelah terpilih pada Pilkada Kota Solo tahun 2005 lalu, Walikota Joko Widodo, dan Wakil Walikota (Wawali) FX Hadi Rudyatmo, mempunyai beberapa program prioritas. Salah satunya adalah program penataan PKL. Walikota dan Wawali ingin mengembalikan Kota Solo yang bersih, sehat, rapi, dan indah (Berseri) seperti dahulu kala.

Pada dasarnya, kebijakan penataan dan pembinaan PKL bukanlah untuk mematikan PKL. Apalagi keberadaan PKL diakui sebagai bagian integral perekonomian suatu daerah. Penataan dilakukan justru untuk memberikan kepastian usaha kepada para PKL, sehingga diharapkan bisa mengembangkan ekonomi kerakyatan. Di sisi lain, sejalan dengan penataan PKL, ruang publik juga dapat dikembalikan kepada fungsi semula, sehingga tata ruang kota yang harmonis dapat terwujud.

Konsep penataan PKL di Kota Solo, secara garis besar dilakukan dengan dua strategi, yaitu membuat kawasan dan kantong-kantong PKL. Untuk mencapai strategi tersebut, cara-cara yang dilakukan Pemkot Solo adalah sebagai berikut:

- Relokasi: kegiatan ini dilakukan bila tidak tersedia lahan di lokasi awal, dan jumlah PKL-nya banyak.
- Selter *knock down*: PKL akan dibuatkan selter jika di lokasi masih tersedia lahan.
- Tenda: diberlakukan pada wilayah yang lahannya tersedia. Para PKL, hanya melakukan aktivitas pada malam hari.
- Gerobak: pemberian gerobak dilakukan pada lokasi yang lahannya tidak tersedia untuk selter dan tenda. Gerobak bersifat *mobile*, sehingga bisa dipindah-pindah setiap saat.
- Penertiban: sebagai langkah terakhir jika PKL tetap membandel tidak mau mengikuti program penataan pemkot.

Program Penataan PKL Terbesar

Pemkot Solo menunjukkan pendekatan yang humanis dalam penataan PKL. Saat melakukan relokasi PKL *klithikan* (barang bekas) dari lokasi Monumen Juang 45 di kawasan Banjarsari (Monjari), ke bangunan pasar *klithikan* Notoharjo, Semanggi, yang megah dan permanen pada 23 Juli 2006, mereka menggelar upacara "boyongan" dilengkapi prosesi kirab budaya. Suatu tindakan yang layak dijadikan contoh bagi penataan PKL

di kota lain, selain juga menjadi daya tarik wisata.

Seiring dengan dilakukannya relokasi PKL Banjarsari, Pemkot Solo juga melengkapi upaya penataan PKL dengan pendekatan pemberdayaan melalui fasilitasi bangunan/tempat berdagang. Antara lain dengan pembangunan selter-selter permanen di Komplek Gelora Manahan dan Kleco, serta “tendanisasi” dan “grobakisasi” PKL di Jalan Slamet Riyadi. Program relokasi PKL² Banjarsari, merupakan program penataan PKL terbesar yang pernah dilakukan Pemkot Solo. Terlebih proses relokasi ini berjalan damai, tidak sampai terjadi aksi kekerasan, baik dari pihak pemkot maupun PKL.

Latar belakang dilakukannya program relokasi tersebut karena adanya pemanfaatan ruang kota yang tidak sesuai peruntukannya, terganggunya harmonisasi ruang dan keseimbangan hubungan sosial, kesemrawutan lalu lintas, menurunnya kualitas lingkungan, permasalahan sosial, serta kuatnya dukungan relokasi PKL dari masyarakat, terutama masyarakat yang tinggal di Kecamatan Banjarsari.

Dalam mempersiapkan dan menjalankan tahapan relokasi tersebut, Pemkot Solo mengupayakan hal terbaik bagi para PKL. Misalnya saja dengan melibatkan tim khusus (lihat tabel 2), dengan harapan konsep relokasi dapat dibuat sematang mungkin.

Tabel 2. Tahapan Relokasi PKL Banjarsari

Waktu	Kegiatan
September 2005	Pendataan
Oktober 2005	Desain teknis dan rancangan <i>zoning</i> kios.
November – Desember 2005	Sosialisasi dan curah pikir/pendapat (Pemkot, perguruan tinggi, LSM, tokoh masyarakat, media massa, dan PKL Banjarsari.
Maret – Mei 2006	Konstruksi pasar : persiapan, SKO dan lelang.
Juni 2006	Persiapan PKL, boyongan, dan peresmian pasar <i>klithikan</i> Notoharjo.
Juli 2006	Revitalisasi Kawasan Banjarsari : persiapan, perataan tanah, pek. saluran, pek. pagar BRC, pek. Paving, aspal jalan, pek. sarana bermain anak, pek. jalan setapak dan pek. <i>Finishing</i> .
17 Agustus 2006	Pemanfaatan Kawasan Banjarsari
	Penertiban rutin

Sumber :Tim Penataan PKL, 2005

²⁾ Perangkat aturan kendali yang digunakan sebagai dasar relokasi adalah (1) UU No. 5 thn. 1960 tentang PD Pokok-Pokok Agraria; (2) UU No.23 thn. 1997 tentang Pengelolaan Lahan

Pelaksanaan relokasi PKL Banjarsari ke Semanggi didasari beberapa hal berikut ini:

1. Pelaksanaan penataan dan pemberian tempat usaha PKL.
2. Kuatnya *brand image* PKL Banjarsari.
3. Zoning perdagangan di Kawasan Semanggi.
4. Lahan kosong milik Pemkot di Kawasan Semanggi.
5. Potensi riil Kawasan Semanggi: Pasar Besi Kusumodilagan, Pasar Besi Tua, Pasar Ayam, Pasar Kambing, dan Komplek Pertokoan Baturono, serta kawasan pertumbuhan perbatasan, sarana dan prasarana transportasi.
4. Fasilitas umum dan fasilitas sosial kota yang representatif.
5. Kegiatan usaha berkarakter khusus.
6. Jaminan kepastian usaha PKL.
7. Meningkatkan daya tarik kota.
8. Meningkatkan citra kota dan pemkot.
9. Memberikan penghargaan sepantasnya bagi pejuang bangsa dan pejuang keluarga.

Sedangkan maksud dan tujuan dari penataan ini adalah:

1. Untuk terciptanya tata ruang kota yang harmonis.
 2. Pemerataan, pengembangan, dan pertumbuhan kawasan.
 3. Tertatanya sistem transportasi kota dan lintas kawasan.
- Kawasan Monjari memiliki luas lahan sekitar 17.822 m². Kawasan ini diperuntukan sebagai ruang hijau kota, monumen, dan ruang terbuka. Namun, ketika masih dijejali oleh PKL yang jumlahnya mencapai 989, kondisi ruang hijau ini menjadi rusak dan tak terawat. Belum lagi lalu lintas di sekitarnya menjadi semrawut. PKL Monjari saat itu terhimpun dalam 10 paguyuban dengan jumlah jenis barang dagangan yang beragam (lihat tabel 3 dan 4).

Hijau; (3) UU No. 38 thn. 2004 tentang Jalan; (4) Perda No. 8 thn. 1993 tentang RUTRK; (5) Perda No. 4 thn. 1997 tentang RUTRHK; (6) Perda No. 8 thn. 1988 tentang Bangunan; (7) Perda No. 8 thn. 1995 tentang Penataan dan Pembinaan PKL.

Tabel 3. Daftar “Paguyuban” dan Jumlah PKL Monjari

No	Nama Paguyuban PKL	Daerah Asal PKL		Jumlah
		Dalam kota	Luar kota	
1	Masyarakat Madani	214	105	319
2	Masyarakat Mandiri	18	9	27
3	Pengen Maju	28	22	50
4	Roda Dua	47	30	77
5	2000	59	31	90
6	Sumber Urip	99	61	160
7	Sumber Rejeki	52	38	90
8	Guyub Rukun A	44	16	60
9	Guyub Rukun B	9	7	16
10	Non Paguyuban	97	21	100

Sumber: Kantor PPKL, 2005

Tabel 4. Daftar Jenis Barang Dagangan PKL Monjari

No.	Jenis Barang Dagangan	Jumlah
1	suku cadang mobil	100
2	suku cadang motor	222
3	aki/accu	9
4	ban	20
5	sepatu sandal	78
6	helm	25
7	elektronik	148
8	makanan/minuman	66
9	alat pertanian/diesel	15
10	pakaian	81
11	telepon genggam	20
12	alat bangunan	35
13	barang antik	11
14	las	11
15	cat	8
16	barang bekas	64
17	kaset/CD	29
18	lain-lain	49

Sumber: Kantor PPKL, 2005

Prinsip penataan PKL Monjari adalah:

1. Menata, bukan menggusur.
2. Menjamin kepastian tempat dan kelangsungan usaha PKL.
3. Memberikan rasa aman pada PKL.
4. Mengurangi rasa bersalah PKL karena menempati ruang publik.

Total luas lahan yang dipersiapkan untuk relokasi adalah 16.000 m² (1,6 hektar). Terdiri dari lahan MUI (PPEU) seluas 4.050 m², dan lahan pasar *klithikan* seluas 11.950 m². Penggunaan bangunan kios akan menghabiskan 6.108 m², sarana dan prasarana, seperti parkir mobil/sepeda motor, koridor, kantor pengelola, dan *lavatory* seluas 5.800 m². Lahan yang tersisa sekitar 42 m². Kondisi lahan tersebut kosong, hanya terdapat beberapa unit bangunan lama yang terbengkalai.

Sarana pasar *klithikan* yang disiapkan, melebihi jumlah PKL Monjari, yaitu mencapai 1.018 unit kios. Pasar ini memiliki dua lantai. Sebagian lantai dua dipergunakan untuk kantor pengelola, selasar,

tower air, *lavatory*, masjid, tempat parkir, dan ruang hijau. Pada awalnya, para PKL mendapat tawaran tiga alternatif bentuk bangunan kios, dengan perkiraan biaya untuk kios alternatif 1 adalah Rp 4,5 miliar, kios alternatif 2 adalah Rp 5,4 miliar, dan alternatif 3 adalah Rp 9,6 miliar. Para PKL akhirnya memilih bentuk kios alternatif 3.

Terkait rencana pembangunan Pasar Notoharjo, pemerintah juga mempersiapkan infrastruktur dan pengelolaan transportasi,³ seperti rekayasa transportasi dan manajemen lalu lintas dari dan ke kawasan tersebut. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi permasalahan lalu lintas dan transportasi, menjamin ketersediaan sarana transportasi umum, membantu percepatan aktivitas pasar *klithikan*, dan untuk meningkatkan nilai ekonomis kawasan Semanggi. Untuk menghidupkan lalu lintas ke dan dari kawasan Semanggi, Pemkot berupaya mengoptimalkan sub terminal berikut penyediaan kebutuhan transportasinya, seperti pemasangan lampu penerang jalan, marka jalan, lampu flashing, pelebaran jalan, dan pengembangan trayek.

Selain itu, pemerintah juga mem-

³⁾ Banyak aktivitas yang terjadi di lintasan jalan yang melalui pasar Notoharjo. Lebar jalan yang hanya mencapai enam meter harus terbebani oleh kegiatan bongkar muat dan lintasan jalur angkutan umum.

bangun area parkir di dalam pasar, menyediakan tempat bongkar muat, mengatur sirkulasi keluar masuk pasar, menindak tegas kegiatan PKL tak resmi yang ada di luar pasar, mengoptimalkan rute angkutan yang menuju kawasan Semanggi, pengembangan trayek angkutan baru dan bus, serta penerapan metode turun naik penumpang (*time table*).

Tahapan, Bentuk, Sasaran, Tujuan, dan Output Sosialisasi

Untuk melancarkan upaya relokasi PKL Monjari, beberapa hal dilakukan oleh Pemerintah Kota Solo, seperti berikut ini:

1. *Pengenalan konsep awal*, melalui diskusi, dialog, curah pendapat/pikiran dengan melibatkan *paguyuban* PKL, LSM, tokoh masyarakat, perguruan tinggi, media massa, dan DPRD. Dari kegiatan ini, pemerintah mengharapkan adanya masukan dan saran untuk menyempurnakan konsep (model pendekatan dan teknis) \Rightarrow perhatian dan respon; penguatan institusi melalui pelibatan unsur.
2. *Pemahaman konsep*, dengan cara diskusi, dialog, curah pendapat/pikiran lanjutan,

dengan melibatkan pelaku PKL, *paguyuban* PKL, dan pendamping PKL. *Output* yang diharapkan adalah penguatan dan legitimasi konsep \rightarrow pengertian dan penerimaan.

3. *Penyepakatan konsep dan teknis operasional penataan*, dengan melibatkan pelaku PKL, *paguyuban* PKL, dan pendamping PKL. Sehingga muncul dukungan terhadap rencana relokasi, berupa kesiapan PKL untuk pindah dan beraktivitas di lokasi baru. Pelibatan unsur dalam proses adalah reaktualisasi data PKL meliputi jumlah dan kelompok jenis, penyepakatan *zoning*, dan penempatannya. Boyongan meliputi prosesi, teknis, penanggung jawab, dan fasilitasi serta evaluasi konsep dan teknis pelaksanaan penataan.

Jumlah kios di pasar Notoharjo yang dibangun, disesuaikan dengan jumlah PKL Monjari. Ada pun penempatan PKL dilakukan melalui proses berikut:

- Kelompok pedagang menempati kios sesuai *zoning*

dan hasil undiannya.

- Pelaksanaan undian kios dilakukan oleh *paguyuban* pedagang, dengan difasilitasi oleh Pemkot Solo, menggunakan metode dan ketentuan yang disepakati bersama.
- Kios hasil undian diberi nomor tanda dan stiker.
- Pedagang diikat dengan perjanjian tertulis untuk mematuhi pembagian *zoning*, hasil undian, serta ketentuan yang berlaku mengenai pasar.

Keuntungan relokasi bagi PKL adalah adanya jaminan kelangsungan usaha, memiliki tempat usaha yang layak, serta mengalami peningkatan status usaha. Selain itu, Pemkot juga melakukan upaya pembinaan pedagang pasar pasca relokasi melalui pemberian izin gratis, pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Surat Hak Penempatan (SHP), Kartu Tanda Pengenal Pedagang (KTPP), pengadaan pelatihan manajemen bagi pedagang, dukungan media promosi (penyebaran informasi lokasi dan produk pada konsumen, petunjuk lokasi, baliho, liflet), bantuan dana penjaminan untuk pinjaman modal pada perbankan, serta pemberian bantuan pinjaman lunak untuk peda-

gang yang besarnya mencapai Rp 5,9 miliar.

Penutup

Kerja keras dalam penataan PKL di Kota Solo, telah menjadikan kota ini sebagai tempat tujuan belajar atau studi banding pemerintah kabupaten/kota dari berbagai wilayah di Indonesia. Bahkan dalam peringatan nasional Hari Kesetiakawanan Sosial, 20 Desember 2006, yang berlokasi di Lapangan Manahan, secara khusus Presiden RI memberikan apresiasi yang memuaskan terhadap jajaran Pemkot Solo dalam hal penataan PKL (Solopos, 21 Desember 2006).

Meskipun demikian, beberapa pihak mulai mempertanyakan efektivitas kebijakan penataan PKL tersebut. Mengingat banyaknya kios dan los di pasar *klithikan* Notoharjo yang kosong dan sepi pembeli. Banyak PKL yang kemudian menjual kiosnya dan kembali berjualan di pinggir jalan. Demikian pula dengan selter yang dibangun, banyak yang berpindah tangan atau bahkan berubah menjadi bangunan yang semakin permanen. PKL baru pun terus bermunculan. Mereka berharap akan memperoleh berbagai fasilitas sebagaimana yang telah diberikan Pemkot saat ini. Konsistensi pengawasan yang lemah tampaknya memiliki andil yang sa-

ngat besar dalam kegagalan penataan ini (Solo Pos, 2 Juni 2007).

Pernyataan sinis juga seringkali meluncur dari para pelaku transportasi. Menurut mereka, PKL terlalu dimanjakan. Jika kondisi ini diteruskan, tidak menutup kemungkinan Solo akan berkembang menjadi kota PKL dan kondisi lalu lintas akan semakin tidak lancar. Keberadaan PKL yang telah mengganggu kelancaran lalu lintas, perlu ditata lebih baik.

Menurut pendapat Malik (2005) yang menjelaskan tentang penataan PKL di Kota Yogyakarta, PKL yang memperoleh berbagai kemudahan dan difasilitasi, seringkali bukan tipe PKL yang benar-benar terpaksa menjadi PKL. Mereka adalah para pedagang (yang relatif telah mapan) yang merasa lebih untung jika dikategorikan sebagai PKL. PKL tipe ini mengejar keuntungan dari berbagai kemudahan yang diberikan pemkot, mulai dari mendapat kemudahan akses ke pembeli (strategis), dan terbebas dari beban sewa lahan. Para pedagang formal yang me-

nyewa/membayar biaya sewa tempat, menjadi sangat dirugikan dengan hadirnya PKL besar sebagai pesaing, karena dapat menjual dagangannya dengan harga yang lebih murah (dikutip dari Survey dan Pemetaan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta Tahun 2007).

Bertolak dari berbagai tinjauan di atas, terlihat bahwa pembinaan dan penataan PKL memiliki dimensi yang sangat kompleks. Perlu dilakukan upaya terus-menerus dan berkelanjutan agar keberhasilan yang telah dicapai dapat terus ditingkatkan, sedangkan beberapa kelemahannya bisa diperbaiki. Dengan memperhitungkan dan memperbaiki kelemahan dari program terdahulu, Pemkot Solo akan terus melanjutkan proses perencanaan, pembinaan, dan penataan PKL yang didukung data yang akurat. Sehingga diharapkan Kota Solo dapat kembali menjadi kota yang bersih, sehat, rapi dan indah, tanpa mengabaikan keberadaan PKL sebagai aset perekonomian kota

Daftar Rujukan

Surat Kabar :

Solopos, 2 Juni 2007

Solopos, 21 Desember 2006

Dokumen :

Dokumen tim penataan PKL (2005)

Dokumen KPPKL (2003; 2004; 2005; 2006)

Direktori PKL Kota Solo (2007)

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1995 tentang
Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

Tanpa nama. (2007). Survey dan Pemetaan PKL di Kota Surakarta Tahun 2007. Kantor
Pengelolaan Pedagang Kaki Lima Kota Surakarta.

MEMAHAMI PELAKU SEKTOR INFORMAL PERKOTAAN: PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA TANPA KEKERASAN

*Suci Handayani*¹

Abstract

VARIOUS parties regard street vendor activities as being capable of solving economic problems undergone by some Indonesian citizens, especially during crisis, which is shown in rapid development of the numbers of street vendors (PKL/*Pedagang Kaki Lima*) every year. In the city of Solo, problems of PKL that have been in existence since nine years ago can be overcome. The concept of arrangement with participative approach pattern and without any forcefulness is proven to be effective in solving problems of PKL. However, further efforts are needed to handle emerging post-development problems.

Pendahuluan

Tulisan ini sebagian besar bersumber dari catatan harian penulis sebagai *Community Organizer* yang mendampingi komunitas marjinal di Kota Solo, seperti komunitas PKL sejak tahun 2004. Untuk melihat dampak penataan PKL yang dilakukan Pemerintah Kota (Pemkot) Solo, penulis secara khusus "membaur" dengan komunitas PKL selama kurang lebih lima bulan (Februari–Agustus 2008). Strategi dilakukan melalui

wawancara dan pengamatan langsung, yakni dengan melibatkan diri (pengamatan terlibat) ke dalam kegiatan transaksi yang dilakukan PKL di beberapa wilayah konsentrasi PKL. Pengamatan terlibat dilakukan untuk mendapatkan gambaran mengenai ketepatan, kemanfaatan, dan kemampuan konsep penataan PKL yang dilakukan oleh Pemkot Solo dalam mengembangkan potensi PKL sebagai salah satu aset perekonomian di Kota Solo.

¹⁾ Peneliti dan pendamping komunitas marjinal di Kota Solo.

Gambaran Umum Sektor Informal Kota Solo

Kota Solo, atau juga dikenal sebagai Surakarta (Hadiningrat), merupakan salah satu kota yang berada di Provinsi Jawa Tengah dengan luas wilayah 44,04 kilometer persegi, dan dihuni oleh 512.898 jiwa. Kota Solo terdiri dari lima kecamatan (Kecamatan Laweyan, Serengan, Pasar Kliwon, Jebres, dan Banjarsari), 51 kelurahan, 595 RW, 2.667 RT, dengan jumlah kepala keluarga (KK) sebanyak 130.284 (BPS 2006). Sebagian besar lahan di Kota Solo digunakan sebagai permukiman, yakni mencapai 61,68 persen. Sedangkan lahan untuk kegiatan ekonomi sekitar 20 persen dari total luas lahan yang ada.

Letak Kota Solo yang strategis, yaitu pada persimpangan jalur penting di darat, mampu mendorong berbagai perubahan sosial yang ada. Dinamika sosial, ekonomi, politik, dan budayanya, cukup kuat dan menjadikannya salah satu kota penting di negeri ini. Meskipun berbagai gejala kerusuhan sosial pernah terjadi, tetapi sebagian besar masyarakat meyakini bahwa kota ini sangat damai untuk ditempati.

Hal ini bisa dilihat dari pesatnya pertumbuhan ekonomi, khususnya sektor perdagangan pasca kerusuhan Mei 1998.

Kemajuan yang ada juga mendorong berkembangnya sumber daya, potensi ekonomi seperti perdagangan, serta sektor lain yang menjanjikan dan menjadikan daya tarik tersendiri bagi penduduk di enam kabupaten di bekas Karesidenan Surakarta (Kabupaten Klaten, Sukoharjo, Boyolali, Karanganyar, Sragen dan Wonogiri). Hal ini tampak dari jumlah penduduk Solo pada siang hari yang konon mencapai hampir tiga kali lipat dibanding pada malam hari. Pada siang hari, penduduk dari enam kabupaten di Karesidenan Solo, menggantungkan mata pencaharian di Kota Solo dalam berbagai jenis pekerjaan, salah satunya di bidang perdagangan.

Proses perkembangan kota yang cukup pesat juga bisa dilihat dari maraknya pembangunan sentra-sentra perdagangan, jasa, serta industri kecil dan menengah. Pendirian hotel, pusat perbelanjaan, bahkan apartemen, dalam beberapa tahun terakhir ini, bisa menjadi salah satu indikator pesatnya perkembangan Kota Solo².

²⁾ Setidaknya dalam dua tahun belakangan ini telah berdiri pusat perbelanjaan, hotel, dan residensi, seperti Solo Grand Mall, Solo Square dan Hotel Ibis, proses pembangunan apartemen Solo Paragon, apartemen Solo Center Point, dan apartemen Kusuma Mulia.

Seiring perkembangan tersebut, para pelaku sektor informal yang beraneka ragam juga mulai bermunculan. Salah satu komunitas sektor informal yang paling sering mendapat perhatian dari berbagai pihak, adalah komunitas PKL.

Definisi PKL

Terdapat berbagai definisi tentang PKL, sehingga sulit membuat definisi yang baku. Sekitar tahun 1980-an, kita hanya mengenal istilah pedagang pasar, pedagang kelontong, pedagang makanan, dsb. Saat itu, pengertian pedagang hanya terkait dengan lokasi atau jenis barang dagangan. Di awal tahun 1990-an, mulai dikenal istilah pedagang kaki lima yang identik dengan orang yang menjual dagangan menggunakan gerobak. Asumsi kasarnya, gerobak adalah benda yang ditopang empat kaki kayu. Bila ditambahkan dengan orang yang memegangnya, maka kakinya menjadi lima. Sementara pihak lain mendefinisikan PKL sebagai pedagang informal yang menempati kaki lima (trotoar-pedestrian) yang keberadaannya tidak boleh mengganggu fungsi publik, baik ditinjau dari aspek ekonomi,

sosial, fisik visual, lingkungan, dan pariwisata (Sidharta 2002).

Secara umum PKL dianggap sebagai orang yang menjual dagangannya secara mobile atau berpindah-pindah dengan menggunakan gerobak. Namun seiring berjalannya waktu, para PKL ini mulai berjualan menetap di tempat-tempat umum. Dalam Peraturan Daerah (Perda) Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, Pemkot Solo mendefinisikan PKL sebagai orang yang melakukan usaha dagang dan atau jasa, di tempat umum, baik menggunakan atau tidak menggunakan sesuatu, dalam melakukan kegiatan usahanya. Sedangkan tempat usaha PKL didefinisikan sebagai tempat umum, yaitu tepi-tepi jalan umum, trotoar, lapangan, serta tempat lainnya, di atas tanah Negara, yang ditetapkan oleh Walikota Kepala Daerah.³

Sementara pada Perda pengganti Perda No.8 tahun 1995 yaitu Perda No.4 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan PKL, disebutkan bahwa PKL adalah pedagang yang menjalankan usaha dagang dan jasa

³⁾ Lihat Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1995 Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1, poin c tentang definisi PKL dan poin d tentang tempat usaha.

non formal, dalam jangka waktu tertentu, dengan mempergunakan lahan fasilitas umum yang ditentukan oleh pemerintah daerah sebagai tempat usahanya, baik dengan menggunakan sarana/perengkapan yang mudah dipindahkan, dan/atau yang mudah dibongkar pasang. Jadi bisa dikatakan, PKL adalah pedagang yang menjalankan usaha dagang dan jasa yang bersifat non formal. baik menggunakan gerobak dorong atau *shelter*, yang mempergunakan lahan tertentu yang di telah disediakan oleh Pemkot. Hal ini sesuai dengan konsep penataan PKL yang di lakukan Pemkot Solo, yang menggunakan konsep kawasan PKL dan kantong-kantong PKL.

Penyebab Kemunculan PKL

Sejak bertahun-tahun lalu, PKL diidentifikasi sebagai pekerja sektor informal yang turut mewarnai perekonomian Kota Solo. Namun, belum ada data jelas mengenai awal kemunculan PKL di Kota Solo. Keberadaan mereka mulai teridentifikasi dan berkembang pesat setidaknya sejak krisis moneter tahun 1997/1998. Beberapa kasus memperlihatkan, sebagian PKL berasal dari para pekerja di pabrik yang terkena PHK. Mereka bekerja di pabrik-pabrik di berbagai

wilayah di Karesidenan Surakarta maupun di kota-kota besar di seluruh Indonesia, seperti Jakarta, Surabaya, dan Semarang. Krisis moneter yang melanda Indonesia, berdampak pada penutupan pabrik-pabrik. Akibatnya, ribuan buruh harus kehilangan pekerjaannya, padahal pabrik-pabrik tersebut adalah tempat mereka menggantungkan hidup. Sebagian buruh/pegawai yang mengalami PHK, memutuskan kembali ke daerah asal masing-masing dan melakukan usaha untuk mempertahankan perekonomian keluarga. Hal ini merupakan salah satu cikal bakal berkembangnya kegiatan perdagangan kaki lima. Seperti yang diungkapkan Joko, salah seorang PKL yang sempat mangkal di kawasan taman Monumen Juang 45 Banjarsari (Monjari) berikut ini,

“Sebelum krisis moneter tahun 1997, saya adalah pegawai di sebuah perusahaan swasta di Jakarta. Karena perusahaan bangkrut, saya di-PHK bersama ratusan karyawan lainnya. Mau tidak mau saya pulang kembali ke Kota Solo. Saya harus tetap bekerja agar tetap bisa menghidupi keluarga. Karena tidak punya modal, saya mulai coba-coba menjual barang-barang yang saya punyai seperti baju dan alat rumah tangga. Sedikit demi sedikit dari barang yang saya jual itu, saya mulai mengumpulkan modal untuk *kulakan* barang dagangan.”

Joko adalah salah satu dari sekian PKL Monjari yang mengawali usahanya dengan menjual barang-barang pribadi, seperti pakaian, barang elektronik, maupun berjualan makanan dan minuman. Setelah beberapa lama, usaha mereka mengalami perkembangan terutama ketika ekonomi kembali pulih. Sebagian PKL mulai menempati pinggir jalan protokol dan non protokol di Kota Solo. Sebagian lainnya menempati tempat-tempat publik seperti taman kota Manahan dan taman Monumen 45 Banjarsari.

Selain sebagai katup pengaman di masa krisis, kegiatan sektor informal PKL juga mampu menjadi alternatif pekerjaan di tengah ketidakmampuan Pemkot Solo menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakatnya. Bahkan keberadaan PKL ini juga mampu memberikan kontribusi bagi pendapatan asli daerah (PAD) Kota Solo, meskipun tidak terlalu signifikan. Sejak tahun 2002–2007, PAD dari PKL memperlihatkan peningkatan dari Rp 120.120.900 (2002), menjadi Rp 155.000.000 (2007), seperti yang diperlihatkan dalam tabel 1.

Tabel 1. Data Retribusi PKL Kota Solo (2002-2007)

Tahun	Jumlah Retribusi (Rp)
2002	120.120.900
2003	150.306.400
2004	150.449.200
2005	153.000.000
2006	155.000.000
2007	155.000.000

Sumber : APBD Kota Solo tahun 2002-2007

Dari survey dan pemetaan PKL di Kota Solo tahun 2007, tampak bahwa PKL menyerap sekitar 60 persen dari total tenaga kerja. Dari data ini tepat jika Pemkot Solo menganggap para pelaku sektor informal PKL sebagai aset yang penting untuk diperhatikan.

Perkembangan PKL di Kota Solo Jumlah dari Tahun ke Tahun

Seperti halnya di kota-kota lain, di Solo pun profesi sebagai PKL terbukti cukup memiliki daya tarik dan menjadi alternatif pekerjaan

bagi masyarakat. Dari tahun ke tahun, pertumbuhan PKL di Kota Solo berkembang cukup pesat. Dari 1.115 PKL pada 2001, menjadi 5.817 pada 2006. Paska relokasi, jumlah PKL berkurang menjadi 3.917 (2007) (lihat tabel 2).

Tabel 2. Data Jumlah PKL di Kota Solo
(2001 – 2007)

Tahun	Jumlah PKL
2001	1.038
2002	1.115
2003	3.390
2004	3.834
2004	4.290
2006	5.817
2007	3.917

Sumber : Suci Handayani 2006

Menurunnya jumlah PKL pada tahun 2007 merupakan salah satu indikator keberhasilan Pemkot Solo dalam menata PKL. Pemkot berhasil merelokasi sekitar 989 PKL yang beroperasi di Monjari, ke pasar *klithikan* (barang bekas) Notoharjo, Semanggi.

Sebaran PKL

Sensus yang dilakukan Kantor Pengelola PKL (PPKL) Pemkot Solo memperlihatkan, keberadaan PKL di Kota Solo tersebar di lima kecamatan. Sebagian besar berada di wilayah Kecamatan Jebres dan Banjarsari. Di Kecamatan Jebres, terdapat 1.172 PKL (29,92%) dan Kecamatan Banjarsari 1.050 PKL

(26,81%). Sedangkan di Kecamatan Laweyan tercatat 697 PKL (17,79%), Kecamatan Serengan 381 PKL (9,73%), sedangkan Kecamatan Pasar Kliwon 617 PKL(15,75%) (lihat Wiyono dalam Jurnal ini).

Karakteristik PKL di Kota Solo

PKL sebagai pelaku usaha informal perkotaan yang saat ini tersebar di lima kecamatan di Kota Solo mempunyai sedikitnya enam karakteristik. Pertama, tidak semua PKL merupakan penduduk asli Kota Solo. Produk yang diperdagangkan sangat bervariasi. Keberadaan mereka bisa dilihat di jalan-jalan protokol dan non protokol, serta menempati area-

area khusus PKL yang disediakan Pemkot. Berdasarkan survey yang dilakukan Kantor PPKL, tidak semua PKL di Kota Solo merupakan warga asli Solo. Setidaknya pada tahun 2007 diketahui, terdapat 21,96 persen atau 860 PKL yang merupakan pendatang. Mereka antara lain berasal dari Sukoharjo, Wonogiri, Sragen, Klaten, Boyolali dan Karanganyar. Sedangkan 78,04 persen atau 3.057 PKL, merupakan penduduk yang sudah memiliki KTP Solo. Para PKL yang tidak tercatat sebagai penduduk Solo ini tidak hanya melakukan kegiatan ekonomi, tapi juga menetap di Kota Solo. Ada yang menempati kamar kost, rumah kontrakan, bahkan sudah memiliki rumah pribadi.

Saat melakukan aktivitasnya, para PKL banyak menggunakan ruang publik, trotoar, hingga badan jalan. Berdasarkan lokasi berdagangnya, tampak bahwa sebagian besar PKL memanfaatkan lokasi yang cukup strategis. Ditemukan sekitar 62,46

persen PKL menggelar dagangannya di jalan protokol, sementara sisanya sejumlah 37,54 persen menggelar dagangannya di jalan non protokol. Berdasarkan jenis dagangan, PKL memperdagangkan berbagai macam produk, mulai makanan, minuman, barang-barang bekas, pakaian, telepon genggam hingga voucher isi ulangnya, dll. Dinas Pengelola Pasar (DPP) menggolongkan, PKL menurut tiga jenis usaha yaitu:

1. Usaha perdagangan, meliputi penjual rokok, stiker, akik, *klithikan*, dsb.
2. Olahan, meliputi warung makan, minuman, dsb.
3. Jasa, meliputi pembuat kunci, plat motor, duplikat kunci, tambal ban, dsb.

Persentase tertinggi ditempati pedagang makanan dan minuman (62,42% atau 2.445 orang). Sedangkan persentase terendah ditempati pedagang binatang (0,18% atau tujuh orang). Penjelasan lebih detail dapat dilihat pada tabel 3.

Tabel 3. Jenis Barang Dagangan dan Jumlah Pedagang

No	Jenis Dagangan	Jumlah Pedagang	%
1	Makanan/minuman	2,445	62.42
2	Rokok	128	3.27
3	Kelontong	113	2.88
4	Buah-buahan	112	2.86
5	Voucher HP	51	1.30
6	Tanaman hias/buah	44	1.12
7	Onderdil	43	1.10
8	Pakaian	33	0.84
9	Mainan Anak	14	0.36
10	Alat elektronik	28	0.71
11	Furniture	8	0.20
12	Binatang	7	0.18
13	Lain-lain	891	22.75
Jumlah		3,917	100.00

Sumber: Survey dan pemetaan PKL di Kota Surakarta Tahun 2007

Jumlah tersebut tidak termasuk PKL yang berasal dari Monjari yang sejak pertengahan 2006 sudah menempati Pasar Klithikan Notoharjo, Semanggi. Sebelum direlokasi, PKL di kawasan ini berjumlah 989 PKL, dengan jenis dagangan seperti onderdil mobil dan sepeda motor, aki, ban, sandal/sepatu, helm, elektronik, alat pertanian, pakaian, hand phone, alat bangunan, barang antik, las, cat, barang bekas, dan kaset/CD.

Kedua, pekerjaan sebagai PKL tidak membutuhkan modal besar, keterampilan, dan pendidikan khu-

sus. Dalam banyak kasus, tingkat pendidikan tertentu tidak berpengaruh terhadap tingkat pendapatan harian yang di peroleh PKL. Terkait dengan modal, jumlah diperlukan untuk membuka usaha perdagangan makanan kecil mencapai sekitar Rp 100 ribu ke atas, sementara untuk pedagang yang cukup besar tidak lebih dari Rp 1 juta. Bahkan ada beberapa PKL yang tidak membutuhkan modal uang karena diawali dengan menjual barang-barang bekas milik pribadi.

Ketiga, sektor perdagangan kaki lima memberikan peluang kerja bagi

masyarakat perdesaan. Pertumbuhan PKL yang cukup pesat di Kota Solo mendorong masyarakat sekitar kota ini yang berada di enam kabupaten, untuk mencoba berprofesi sebagai PKL, maupun sekedar menjadi pekerja pada PKL lain. Para PKL yang memiliki omzet cukup besar, biasanya memiliki lebih dari seorang pekerja yang sebagian berasal dari kabupaten di sekitar Kota Solo.

Keempat, jenis barang dagangan dalam setiap komunitas PKL cukup beragam. Sulit menemukan lokasi PKL yang hanya menjual satu jenis barang dagangan. Sebagai contoh, PKL di kawasan Monumen 45 Banjarsari yang dihuni hampir 1000 PKL, didominasi pedagang barang klithikan, tetapi masih bisa ditemukan pedagang makanan dan minuman.

Kelima, para PKL bergabung dalam organisasi yang dibentuk di kawasan perdagangan dan ruas-ruas jalan tertentu. Sebagai contoh, sejak tahun 2006, *paguyuban* (organisasi) PKL yang berlokasi di Monumen 45 Banjarsari, berganti menjadi *paguyuban* pedagang pasar *klithikan* Notoharjo, setelah mereka direlokasi ke pasar tersebut. Sejak 2002, tercatat ada sekitar 40-an *paguyuban* PKL. Jumlah *paguyuban* terus bertambah seiring pertambahan jumlah PKL

di Kota Solo. *Paguyuban* biasanya didirikan oleh para pelaku PKL sendiri. Organisasi ini dibentuk sebagai sarana mempererat hubungan kekeluargaan antar pedagang dan sebagai alat perjuangan sekaligus advokasi terhadap kebijakan-kebijakan Pemkot yang kerap merugikan PKL.

Keterbatasan sumber daya manusia dan ekonomi, sering membuat PKL kesulitan mengakses ruang usaha formal, seperti toko dan kios di pasar. Kondisi ini mendorong mereka melakukan kegiatan usaha di ruas-ruas jalan, trotoar, taman kota, dan ruang publik lainnya. Dalam melakukan kegiatannya, PKL kerap mengalami hambatan dari pemerintah terutama untuk mengakses ruang usaha. Selain itu, penggunaan ruang publik oleh PKL berimplikasi terhadap munculnya anggapan negatif terhadap keberadaan mereka. Terlebih lagi, tidak adanya pengakuan sah dari pemkot, menambah rentannya posisi PKL. Dalam kondisi seperti ini, keberadaan *paguyuban* PKL menjadi penting untuk mewakili kepentingan PKL dalam proses pengambilan kebijakan di Kota Solo, dan menempatkan PKL sebagai salah satu *stakeholder* kota yang hak-haknya perlu diperhatikan pemkot. Dalam beberapa kasus, penataan PKL belum mengakomodasi pendapat dan ma-

sukan dari PKL. Dalam hal ini, PKL melalui *paguyuban* atau organisasi PKL diharapkan bisa mengaktualisasi diri, melakukan koordinasi, dan menyikapi setiap kebijakan pemkot dengan terarah dan terencana

Keenam, para PKL mempunyai kecenderungan bisa menerima kebijakan Pemkot Solo secara damai setelah melalui proses yang cukup partisipatif. Program penataan PKL yang diterapkan Walikota Solo, Ir Joko Widodo, sejak tahun 2005, yang diawali sosialisasi dan pendataan PKL, mendapat respon yang cukup positif dari PKL. Meskipun pada awalnya terjadi penolakan-penolakan terhadap rencana tersebut. Namun melalui pendekatan persuasif oleh Pemkot, terbukti upaya penataan PKL di Solo cukup sukses, dengan tanpa kekerasan. Keberhasilan ini menjadi prestasi tersendiri bagi kinerja Walikota apalagi dengan munculnya tanggapan positif dari berbagai kalangan seperti Pemerintah Daerah, akademisi, LSM, swasta dari Jawa maupun luar Jawa, bahkan peneliti dari manca negara seperti Australia dan Jerman. Beberapa di antaranya melakukan studi banding

tentang penataan PKL di Kota Solo.

Kebijakan Pemkot Solo tentang Penataan PKL

Kota mempunyai daya tarik tersendiri bagi masyarakat sekitarnya untuk mengadu keberuntungan dalam memperbaiki kehidupan perekonomiannya. Kota Solo yang terletak cukup strategis di wilayah Karesidenan Surakarta, ibarat madu yang cukup menggairkan, sehingga dalam beberapa tahun, pertumbuhan PKL-nya semakin besar dan sulit dikontrol. Dalam jangka panjang, keberadaan PKL yang tak terkontrol jumlahnya ini dapat menimbulkan masalah bagi warga kota lainnya, apalagi jika keberadaan mereka tidak diberdayakan dengan baik.

Menyadari hal tersebut, secara khusus Pemkot Solo sudah menerbitkan Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Kebijakan ini ditindaklanjuti dengan berdirinya Kantor PPKL⁴. Kantor PPKL Kota Solo adalah satu-satunya kantor/instansi yang

⁴⁾ Pendirian Kantor PPKL didasari Perda Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2001 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Surakarta dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Walikota No 41 tahun 2001 tentang Pedoman Uraian Tugas Kantor Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.

ada di kota/kabupaten di Indonesia yang secara khusus menangani dan bertanggung jawab terhadap keberadaan PKL. Sebelum kantor ini dibentuk, penataan PKL berada dibawah wewenang Dinas Pengelolaan Pasar (DPP).

Kantor PPKL sebagai unsur penunjang Pemkot Solo di bidang pengelolaan PKL, dipimpin seorang kepala yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota Solo melalui Sekretaris Daerah. Kantor PPKL mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengelolaan PKL dan mempunyai fungsi penyelenggaraan tata usaha kantor, penyusunan rencana program pengendalian, evaluasi dan pelaporan, pembinaan PKL, penataan PKL, penertiban PKL, penyelenggaraan penyuluhan, dan pembinaan jabatan fungsional.

Kantor PPKL mempunyai tugas pokok melakukan pembinaan, penataan, dan penertiban PKL. Pembinaan dilakukan dengan menyosialisasikan perda yang ada, dan membahas kebijakan Walikota. Sedangkan penertiban dilakukan dengan berkoordinasi dengan Satpol PP. Penertiban ini dilakukan dengan cara pemberian peringatan secara tertulis dan lisan sebanyak tiga kali.

Apabila setelah peringatan dengan teguran, tulisan, dan lisan sebanyak tiga kali itu PKL tetap melanggar, maka diberikan berita acara. Ketentuan ini menjadi berita acara, dan sebagai lampiran laporan kepada Walikota, yang kemudian disampaikan ke Satpol PP ataupun dinas terkait yang menjadi tim penertiban PKL.

Penataan PKL melalui Keterlibatan Langsung

Meskipun Kota Solo sudah mempunyai Perda yang mengatur tentang PKL dan sudah membentuk Kantor PPKL secara khusus pada tahun 2001, tetapi keberadaan PKL belum dibina secara serius. Pada masa pemerintahan Walikota Slamet Suryanto (2000-2005), jajaran pemkot belum mampu mengelola PKL secara baik. PKL masih belum dianggap sebagai aset perekonomian yang potensial sehingga kebijakan yang dilakukan juga belum menyentuh persoalan mendasar. Penataan PKL baru mulai serius dilakukan pada masa pemerintahan Walikota Joko Widodo.

Penataan PKL oleh Pemkot Solo dengan diawali sosialisasi dan pendataan pada tahun 2005, terbukti cukup sukses. Dalam proses pengambilan kebijakan, sejak tahun 2001 Pemkot Solo sudah mengusung

konsep partisipasi warga. Yakni dengan melibatkan warga sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi masyarakat. Keterlibatan mereka ini, diharapkan akan turut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang akan langsung mempengaruhi kehidupan mereka. Kebijakan Walikota Joko Widodo dalam penataan PKL ini, dapat berjalan dengan lancar tanpa banyak menemui kendala berarti. Penataan yang dilakukan Pemkot Solo, didasarkan falsafah Jawa *Nguwongke Wong*. Artinya, memanusiakan manusia dan mengedepankan pendekatan persuasif partisipatif, serta mempertimbangkan saran dan pendapat dari pelaku PKL itu sendiri.

Upaya menata PKL dan hunian liar di Kota Solo, diawali dengan proses pendataan yang melibatkan unsur kelurahan di lima kecamatan. Bahkan secara khusus, Walikota membentuk tim penataan dan penertiban PKL dan hunian tidak berizin. Tim ini diketuai Walikota, pengarah Muspida, dengan tim teknisnya Ketua I Asisten Pemerintahan, Ketua II Kepala Kantor Satpol PP, anggota Dinas Tata Kota /DTK, Dinas Pekerjaan Umum/DPU, Dinas Kebersihan dan Pertamanan/DKP, Dinas Pengelola Pasar/DPP,

Dispenda, Disparsenibud, Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan/DL-LAJ, Kantor PPKL, Kesbanglinmas, Kantor Lingkungan Hidup, Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah, serta camat dan lurah. Sedangkan Tim non teknis terdiri dari Ketua I oleh Asisten Administrasi, Ketua II oleh Bappeda, dan beranggotakan BPN, BIK, Kantor Aset, Kantor Keuangan, Bagian Hukum dan HAM, Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah, serta camat dan lurah.

Penataan PKL di Kota Solo didasarkan pada beberapa pertimbangan berikut ini:

1. Jumlah PKL di Kota Solo terlanjur bertambah banyak dan tidak terkontrol. Tahun 2006, jumlahnya sudah mencapai 5.817.
2. Banyaknya fasilitas umum/ ruang publik yang digunakan PKL. Misalnya trotoar, taman kota, dan tempat-tempat yang terlarang untuk PKL.
3. Kesemrawutan lalu lintas di lokasi-lokasi kawasan PKL.
4. Permasalahan sosial dan ekonomi.
5. Makin dirasakan perlunya ruang hijau dan ruang terbuka kota untuk perbaikan kualitas lingkungan.

6. Keinginan dan desakan dari masyarakat untuk pelaksanaan penataan dan penertiban ruang usaha bagi PKL.
7. Mendukung program prioritas walikota dan wakil walikota untuk mengembalikan Kota Solo sebagai kota yang bersih, sehat, rapi dan indah (Berseri).
8. Untuk memberikan kepastian dan kenyamanan usaha kepada PKL.
9. Untuk mengembalikan ruang publik pada peruntukan semula, sehingga terwujud tata kota yang harmonis.

Dengan berbagai pertimbangan tersebut, Pemkot Solo merencanakan penataan PKL dengan menawarkan beberapa konsep. Penawaran konsep ini penting, untuk membuktikan kepada para PKL mengenai keseriusan pemkot dalam menata kota. Konsep penataan PKL di Kota Solo secara garis besar dilakukan dengan dua strategi yaitu membuat kawasan PKL dan kantong-kantong PKL (lihat tulisan Wiyono dalam jurnal ini). Jika berbagai strategi tersebut tetap tidak mampu menata PKL, maka Pemkot Solo akan menindaklanjutinya dengan langkah penertiban. Langkah ini juga menjadi cara ter-

akhir dari strategi pemkot Solo dalam menyikapi persoalan PKL.

Konsep penataan PKL juga bertujuan menekan pertumbuhan PKL menjadi zero growth. Artinya, setelah program penataan dilakukan, pemerintah tidak menghendaki munculnya PKL baru di Kota Solo. Sedangkan para PKL yang telah tercatat dalam data kantor PPKL, akan ditata di kawasannya masing-masing, dan sebagian akan dimasukkan ke pasar-pasar tradisional. Lebih jauh lagi, dalam upaya membuktikan keseriusannya membatasi pertumbuhan PKL, Pemkot juga berupaya merevisi Perda PKL No.8 tahun 1995 menjadi Perda PKL No 4 tahun 2008. Saat ini, perda baru masih dalam tahap perbaikan setelah mendapat masukan dari Gubernur Jawa Tengah. Perda baru tersebut salah satunya akan mengatur tentang kawasan/kantong PKL yang ditetapkan oleh walikota, dan persyaratan menjadi PKL baru yang cukup sulit dipenuhi. Isi rancangan perda, khususnya Bab IV mengatur tentang ketentuan izin penempatan, syarat-syarat permohonan izin penempatan PKL, dan larangan serta kewajiban yang harus dipatuhi PKL. Para PKL baru harus melalui sebuah prosedur pengurusan surat izin yang cukup berbelit-belit. Mereka

harus melampirkan surat persetujuan dari pemilik rumah di sekitar calon lokasi berdagang, kelurahan, hingga walikota⁵. Kebijakan ini tampaknya akan menyulitkan PKL yang akan mulai melakukan kegiatan perdagangan di Kota Solo.

Untuk mendukung kebijakan *zero growth*, *paguyuban* PKL bersama aparat kelurahan, melakukan pemantauan terhadap para PKL di lokasi masing-masing. *Paguyuban* PKL diminta kerjasamanya untuk tidak menoleransi kemunculan PKL baru. Jika *paguyuban* tidak mampu menolak keberadaan PKL baru di lingkungannya, maka kantor PPKL dan Satpol PP yang akan bertindak untuk menertibkan PKL baru tersebut.

Belajar dari kegagalan kebijakan Walikota terdahulu, Walikota baru,

Joko Widodo, mencoba memperbaiki strategi dalam melakukan pendekatan kepada PKL agar mereka bisa menerima konsep penataan yang ditawarkan pemkot. Tim penataan yang dibentuk melakukan berbagai upaya, baik secara formal maupun non formal dalam menyelesaikan program tersebut. Upaya sosialisasi secara formal dilakukan kepada *paguyuban-paguyuban* PKL. Bahkan Walikota dan Wakil Walikota melakukan pembicaraan dan pendekatan secara langsung kepada para PKL. Sosialisasi awal dilakukan melalui pengurus *paguyuban* yang kemudian akan meneruskannya kepada anggota-anggotanya. Jika dibutuhkan pembicaraan yang lebih rinci, pihak pemkot bisa bertemu langsung dengan seluruh anggota *paguyuban* yang akan menjadi target penataan.

⁵ Dalam Pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa setiap orang dilarang melakukan usaha PKL pada fasilitas umum yang dikuasai oleh pemerintah kota tanpa memiliki izin penempatan yang dikeluarkan oleh walikota. Pada ayat (3) butir a dinyatakan bahwa permohonan izin harus melampirkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Kota Surakarta yang masih berlaku. Ayat (3) butir c menyatakan surat persetujuan dari pemilik lahan dan/atau bangunan yang berbatasan langsung dengan rencana lokasi usaha PKL. Ayat (3) butir e.4 dinyatakan bahwa permohonan harus melampirkan surat pernyataan yang berisi; mengosongkan/mengembalikan/menyerahkan lokasi usaha PKL kepada pemerintah kota apabila lokasi di maksud sewaktu-waktu dibutuhkan oleh pemerintah kota tanpa ganti rugi dalam bentuk apa pun. Bahkan pada pasal 8 kembali ditegaskan bahwa PKL juga diwajibkan mengosongkan tempat usaha apabila pemerintah daerah mempunyai kebijakan lain atas lokasi tempat usaha tanpa meminta ganti rugi. Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa izin penempatan dapat dicabut apabila PKL tidak memenuhi kewajiban dan melanggar larangan yang telah

Frekuensi pertemuan disesuaikan dengan kebutuhan. Bisa dua atau tiga kali, atau bahkan puluhan kali pertemuan. Hal ini tergantung pada tingkat kesulitan dalam melakukan penyamaan persepsi dari paguyuban yang bersangkutan. Salah satu contohnya adalah ketika akan merelokasi PKL Monjari, Pemkot membutuhkan sampai lebih dari 40 kali proses untuk menyamakan persepsi dengan para PKL.

Selain konsep penataan yang ditawarkan cukup menarik dan menjanjikan, pendekatan personal yang cukup intens juga dapat meluluhkan perlawanan para PKL. Sebagaimana dalam falsafah Jawa ada istilah *dipangku akan mati*, kurang lebih artinya: didekati secara personal dan intensif, maka akan merasa segan. Melalui pendekatan semacam ini, Pemkot cukup sukses dalam menyosialisasikan dan merealisasikan konsep penataan PKL hampir di semua lokasi yang ditata.

Selama dua tahun terakhir, Pemkot Solo sudah melakukan penataan PKL di beberapa areal tertentu, yaitu:

1. Penataan dengan selter: Manahan (180 unit), Solo Square (87 unit), Mangkubumen (5 unit), Jalan Hasanudin (92 unit), sekitar

kantor PDAM (18 unit), area Pusat Grosir Solo/PGS (78 unit), dan RS Slamet Riyadi (16 unit).

2. Penataan dengan tenda paung: Mojosoongo (38 unit), Jalan Adi Sucipto (23 unit), Loji wetan (4 unit), City Walk (60 unit), Manahan (59 unit), Jalan Bhayangkara (24 unit), dan Gajahan (2 unit).
3. Penataan dengan tenda biasa: Purwosari (60 unit), Jalan Ir. Sutami (48 unit), dan Jurug (30 unit).
4. Penataan dengan gerobak: Manahan (20 unit), City Walk (60 unit), dan PGS (63 unit).
5. Penataan PKL di Jalan di Gatot Subroto (7), Jebres (10), dan area Kantor Pos (36).
6. Penataan dengan relokasi, seperti relokasi PKL dari Monjari ke pasar klithikan Notoharjo.

Sumber: Solo Pos, 14 Juli 2008

Penataan PKL yang paling fenomenal dan dianggap sebagai kunci kesuksesan Pemkot Solo dalam menata PKL adalah relokasi 989 PKL yang berada di kawasan Monumen

45 Banjarsari⁶ ke pasar klithikan Notoharjo, Semanggi, pada 23 Juli 2006. Pemkot menyediakan pasar baru untuk menampung para PKL tersebut, sehingga kawasan Monumen 45 yang selama ini menjadi tempat perdagangan barang bekas kembali rapi. Pada awalnya, kawasan ini berfungsi sebagai ruang publik. Namun sejak krisis moneter tahun 1997 dan pasca kerusuhan Mei 1998, kawasan tersebut mulai beralih fungsi menjadi kawasan PKL. Dari waktu ke waktu jumlah PKL di kawasan ini semakin bertambah hingga mencapai 989 PKL pada tahun 2005. Para PKL tersebut tergabung dalam 10 paguyuban (Lihat tulisan Wiyono dalam jurnal ini).

Perkembangan PKL di kawasan ini mulai tidak terkendali sehingga menimbulkan kesemrawutan lalu lintas dan menurunnya kualitas lingkungan sekitarnya. Dari tahun ke tahun desakan masyarakat untuk mengembalikan kawasan Monjari sebagai ruang publik semakin menguat. Hal ini tertuang dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota (Musrenbangkot) tahun 2004 dan 2005. Pemerintah baru merealisasikannya pada tahun 2006

(lihat tulisan lainnya yang membahas tentang relokasi Monjari dalam jurnal ini).

Sistem Jaminan Sosial dan Bantuan Modal

Bagi para PKL, menjadi anggota *paguyuban* adalah suatu kebutuhan. Bagi mereka adanya koperasi di dalam *paguyuban* misalnya, menjadi sumber untuk memperoleh pinjaman tambahan modal —bahkan sebagian besar modal mereka— untuk berdagang. *Paguyuban* PKL, antara lain mempunyai kegiatan rutin pertemuan dan pengumpulan iuran anggota. Dari dana iuran itulah mereka menyisihkannya untuk mendirikan koperasi. Namun belum semua PKL memanfaatkan koperasi *paguyuban*, alasannya antara lain karena tak mau terbebani utang.

Sebenarnya, ada dana bantuan modal dari Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (Dinkop dan UKM) Kota Solo. Namun baru beberapa koperasi *paguyuban* PKL yang dapat mengaksesnya. Hal ini terkait alokasi anggaran bantuan modal yang tidak hanya untuk koperasi PKL, tetapi untuk semua koperasi di Kota Solo yang didiri-

⁶ Pada zaman Belanda, kawasan Monjari adalah daerah elite tempat hunian para bangsawan Belanda yang dikenal sebagai Villa Park. Ketika perjuangan kemerdekaan, tempat ini digunakan sebagai ajang pengaturan siasat pertahanan kota oleh Overste Slamet Riyadi.

kan masyarakat. Salah satu koperasi yang telah mendapatkan akses dana bantuan tersebut adalah paguyuban PKL Gotong Royong Manahan. Meskipun demikian, belum semua anggotanya bisa melakukan pinjaman, sebab jumlah dana yang berputar masih terbatas. Jumlah dana yang terbatas tersebut bagi sebagian *paguyuban* PKL bahkan dianggap menyulitkan, sehingga ada paguyuban yang terpaksa menolak bantuan tersebut. Alasannya, bantuan modal yang sangat terbatas membuat mereka kesulitan mendistribusikan pinjaman kepada anggotanya. Kasus ini dialami Koperasi PKL di City Walk yang mengaku pernah mengajukan pinjaman modal ke Dinkop dan UKM dan hanya ditawari Rp 5 juta. Ketua Paguyuban PKL Kalitomo City Walk, Andi, menuturkan:

“Koperasi Paguyuban PKL Kalitomo sudah mengajukan pinjaman kepada Dinkop dan UKM dan akan mendapatkan pinjaman Rp 5 juta. Tapi pinjaman modal tersebut tidak jadi diambil, sebab (dengan jumlah sekecil itu) kami akan kesulitan membaginya ke anggota. Karena anggota paguyuban (sebanyak 60 orang, pen) pasti akan meminjam semua, sementara dana tidak cukup. Karena merasa akan kesulitan dalam mekanisme pembagian pinjaman, maka saya memutuskan tidak jadi mengambil dana tersebut. Sehingga untuk simpan-pinjam

hanya mengandalkan uang iuran anggota”. (wawancara pada bulan Mei 2008).

Sebagian PKL mencoba lebih kreatif dalam mencari tambahan modal, misalnya mencari informasi ke bank-bank yang menyediakan pinjaman dengan bunga rendah dan persyaratan mudah. Hal ini dilakukan para pengurus PKL Kalitomo yang lebih memilih mengajukan pinjaman ke bank dengan harapan akan mendapatkan pinjaman lebih besar. Salah satu syarat pengajuan pinjaman ke bank adalah memiliki Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP). Namun hingga saat ini, SIUP masih dalam proses pembuatan oleh Pemkot Solo. Para pengurus berharap agar pembuatan SIUP dapat segera diselesaikan sehingga persyaratan pengajuan pinjaman modal ke bank bisa segera dipenuhi.

Sebagian pedagang, khususnya para pedagang *klithikan* Notoharjo sudah mendapatkan bantuan modal usaha yang disalurkan melalui koperasi yang didirikan mereka sendiri. Pemberian pinjaman modal lunak ini merupakan salah satu bentuk kompensasi yang dijanjikan Pemkot sebelum relokasi dilaksanakan. Di awal pendiriannya, koperasi ini mendapatkan dana pinjaman dari Kementerian Koperasi dan UKM

sebesar Rp 5,9 miliar yang digunakan untuk pinjaman modal dan penambahan barang dagangan bagi para pedagang pasar. Setiap pedagang bisa mengajukan pinjaman dana hingga Rp 5 juta dengan bunga 3 persen. Pinjaman tersebut harus dilunasi dalam jangka waktu maksimal dua tahun.

Serba-serbi Paska Penataan

Program penataan yang dilakukan Pemkot Solo, sedikit demi sedikit mulai dirasakan dampaknya baik oleh para PKL maupun masyarakat secara umum. Namun hingga tahun 2008, program penataan PKL belum bisa dilakukan menyeluruh. Hal ini terkait dengan keberadaan PKL yang sebagian besar (92,52%) telah menetap di tempat-tempat tertentu bahkan secara permanen (*Solo Pos*, 19 Juli 2008). Sebagian PKL telah menetap dilokasi tertentu karena strategis untuk aktivitas jual beli.

Terdapat beberapa poin penting yang perlu diperhatikan pemerintah pasca pelaksanaan program penataan, seperti yang diuraikan di bawah ini:

1. Strategi penataan belum sepenuhnya menjamin peningkatan pendapatan PKL. Hal ini terbukti dari bervariasi tingkat

pendapatan para PKL pasca penataan. Beberapa PKL memang mengalami peningkatan omzet karena mendapatkan lokasi dan posisi selter/kios yang strategis sehingga mudah diakses oleh calon pembeli. Sedangkan PKL lain relatif tidak mengalami perubahan pendapatan karena hanya sekadar didatangi pelanggan tetapnya. PKL yang ditata dengan konsep selter artinya mereka tidak mengalami perpindahan lokasi sehingga tetap mudah ditemukan para pelanggannya. Namun ada juga beberapa PKL yang mengalami penurunan penghasilan, tetapi masih tetap bisa bertahan untuk berjualan di tempat semula. Para PKL yang mengalami penurunan omzet, terkait dengan minimnya fasilitas pasca penataan, seperti tempat parkir yang belum tersedia khusus sehingga pembeli kesulitan memarkir kendaraannya, tidak tersedianya penutup (tenda atau tirai) di kios-kios penjual makanan sehingga pembeli merasa kurang nyaman untuk makan. Pedagang makanan hanya diperbolehkan menggunakan payung. Kondisi terburuk dialami beberapa PKL yang terpaksa menutup kiosnya karena lokasi yang kurang strategis.

2. Strategi penataan berhasil mengembalikan ruang-ruang publik ke fungsinya semula. Pasca penataan PKL, Kota Solo terlihat lebih tertata, bersih, dan mempunyai ruang-ruang publik yang bisa dimanfaatkan masyarakat. Paling tidak hal tersebut bisa dilihat pada kondisi taman Monumen 45 Banjarsari, yang sudah bisa dimanfaatkan kembali sebagai area penyerapan air, tempat rekreasi, tempat berolahraga, dan aktivitas sosial lainnya. Sepanjang Jalan Slamet Riyadi (bekas lokasi PKL RAS) yang merupakan jalan masuk Kota Solo, sudah ditata dan menjadi taman kota. Taman Tirtonadi di depan terminal Tirtonadi yang semula digunakan sebagai hunian liar dan aktivitas berdagang sejumlah PKL, sudah menjadi taman air. Komplek GOR Manahan difungsikan kembali sebagai taman kota dan tempat warga Solo dan sekitarnya berolahraga khususnya setiap Minggu. Taman-taman di beberapa ruas jalan pun mulai tampak terawat cukup baik.
3. Penataan tidak mampu menahan PKL untuk tetap tinggal di lokasi yang ditata. Banyak PKL yang meninggalkan kawasan yang disediakan. Terlaksananya penataan

PKL bukan menjadi akhir dari tanggung jawab Pemkot Solo dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap PKL. Para PKL butuh banyak dorongan, arahan, dan pembinaan, terkait upaya mempertahankan keberlangsungan usahanya. Di beberapa lokasi penataan, selter yang disediakan pemerintah, hampir 50 persen tidak ditempati oleh pedagang semula, atau selter tersebut sudah dipindahtangankan baik dengan dikontrakkan atau dijual kepada pihak lain. Sebagian PKL yang telah diselterisasi kembali menggelar dagangan di tempat semula dengan mencari kelengahan Pemkot, bahkan ada yang berdagang di lokasi lainnya misalnya di pasar-pasar tradisional.

4. Minimnya evaluasi pasca penataan: penataan PKL yang dilakukan belum cukup serius untuk mempertimbangkan dampak pasca penataan. Pemkot Solo cenderung melakukan penataan di satu areal ke areal lainnya, tanpa lebih dulu melakukan evaluasi tingkat keberhasilan penataan. Evaluasi ini penting agar dapat memperbaiki konsep penataan PKL di areal lainnya, dan mengetahui apakah konsep penataan tersebut sesuai karakteristik PKL setempat atau

tidak. Sebagai contoh, kasus seller/kios yang ditinggalkan PKL karena lokasinya yang kurang strategis, ataupun karena desainnya kurang sesuai dengan karakteristik dagangan PKL.

5. Penataan PKL melalui tindakan relokasi mendorong munculnya sentra perdagangan baru. Kawasan Semanggi semakin terlihat lebih ramai dan semarak setelah dibangunnya pasar *klithikan* Notoharjo. Bahkan bisa dikatakan, kawasan ini menjadi sentra perdagangan karena selain terdapat pasar klithikan, juga ada pasar ayam, pasar besi, dan sub terminal. Pandangan negatif masyarakat di masa lalu terhadap kawasan Semanggi yang menjadi pusat pelacuran, juga kian memudar setelah lokalisasi tersebut ditutup dan diganti pasar klithikan yang mencapai luas 1,2 hektar.

Kesimpulan

Dari pengalaman penataan sektor informal PKL di Kota Solo, ada beberapa hal yang bisa dijadikan pembelajaran, terutama untuk Pemkot Solo, sebagai pertimbangan pengambilan kebijakan dalam penataan sektor informal di masa yang akan datang. Kesimpulan yang dapat di

tarik dari keberadaan sektor informal PKL di Kota Solo antara lain adalah:

1. PKL telah terbukti mampu menjadi katup pengaman sosial sejak krisis moneter tahun 1997, dengan mampu mengurangi pengangguran dan menyediakan lapangan pekerjaan yang cukup memadai bagi warga Solo dan warga di kabupaten-kabupaten sekitarnya.
2. PKL menjadi salah satu aset perekonomian penting di Kota Solo. Keberadaan PKL mampu memberikan kontribusi terhadap PAD, sehingga ke depannya keberadaan mereka bisa dioptimalkan.
3. Kebijakan penataan PKL yang dilakukan dengan cara-cara persuasif dan melibatkan PKL secara langsung dalam menentukan nasibnya, terbukti cukup sukses dilaksanakan tanpa menimbulkan konflik dan kekerasan.
4. Penataan PKL dengan memanfaatkan aset daerah, misalnya memasukkan ke pasar tradisional, menjadi salah satu solusi karena keterbatasan areal dan penyesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Solo.
5. Pembinaan dalam beberapa hal, misalnya permodalan, pengelolaan dagangan yang higienis dan

- menarik, serta promosi, harus dilakukan oleh Pemkot pasca penataan PKL. Pembinaan ini yang belum dilakukan Pemkot secara serius karena setelah dilakukan penataan, Pemkot cenderung mengabaikan PKL.
6. Pemberian legalisasi untuk PKL dengan pemberian Kartu Tanda Pengenal Pedagang (KTPP), Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP), dan Surat Hak Penempatan (SHP), dapat memberikan jaminan kepastian berusaha bagi PKL sehingga tidak khawatir akan digusur.
 7. Konsep penataan dengan relokasi, selterisasi, gerobakisasi, dan tendaisasi, belum tentu sesuai dengan karakter PKL di suatu areal tertentu, sehingga perlu dilakukan kajian ulang dengan mempertimbangkan konsep penataan tersebut.

Daftar Rujukan

- Sj Sumarto, Hetifah. 2003. Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia, Jakarta :Yayasan Obor Indonesia.
- Handayani, Suci. 2006. Pelibatan Masyarakat Marginal dalam Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif, Kompip Solo.
- Ahmad Helmi Fuady, Dati Fatimah, Rinto Andriono, Wahyu W.Basjir.2002. Memahami Anggaran Publik. IDEA Press.
- Syamsul Hadi Thubany, Ismail Amir, Muhimmudin. 2004. Partisipasi Semu Keterlibatan Warga dalam Pembangunan Desa. Bina Swagiri.
- Mubyarto. 2001. Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi. BPFE Yogyakarta.
- FPPM. 2004. Prosiding Pertemuan Perencanaan Strategis FPPM 2004 Peta Pengembangan Partisipasi Masyarakat, FPPM.

Surat Kabar:

- Solo Pos, 14 Juli 2008.
Solo Pos, 19 Juli 2008.

Dokumen:

- Suci Handayani. 2004-2006 .Catatan lapangan CO.
Suci Handayani. 2004-2006. Notulensi pertemuan.

KEBIJAKAN RAMAH PKL DI PERKOTAAN: BELAJAR DARI KOTA SOLO

*Hetifah Sj-Sumarto*¹

Abstract

ALMOST every city in Indonesia at the moment is facing a big challenge in arranging pro-underprivileged people policy. One of the urban issues required to be managed in overcoming urban poverty is the issue of street vendors (PKL/*Pedagang Kaki Lima*). Many cities have failed or have not been able to find ways to manage PKL humanly and effectively. A different approach is needed to produce a similar policy, namely an integrated and participative policy. The city of Solo shows that a successful PKL management program demands the following policy elements: concept and vision clarity; accurate data basis and information; an institution functioned as a leading agency; regulations with assurance of law; and a strong PKL community association. PKL management in Surakarta demonstrates that a participative regime will result in a greater opportunity to marginal groups, such as PKL groups, to enjoy and obtain an access in a city administration.

Tantangan Menuju Kota Ramah PKL

Bagaimana PKL diperlakukan di suatu kota, menjadi cermin kemampuan pemerintah daerah (pemda) dalam mengatasi masalah kemiskinan dan menjalankan tata pemerintahan yang baik. Selama ini, banyak kota gagal menghasilkan solusi bagi ma-

salah PKL. Isu PKL kerap menjadi polemik, bahkan tak jarang menjadi sumber konflik laten dan mengundang tindakan anarkis.

Jika pemda bersikap keras terhadap PKL, mereka akan dituduh represif dan tidak pro-rakyat miskin. Sementara jika PKL dibiarkan merajalela tak terkendali, pemda akan dicap lemah dan tidak tegas. Ini memunculkan se-

¹⁾ Penulis sedang melakukan penelitian bersama peneliti Akatiga (Nurul Widyaningrum dan Resmi Setia) tentang Kebijakan Sektor Informal di Perkotaan. Selain itu penulis bersama dengan DR Elizabeth Morrel dari Flinders University, juga sedang melakukan penelitian dengan tema Urban Management and the Informal Economy – the Role of Participatory Governance in Achieving Balance yang didukung oleh Australia Indonesia Governance Research Partnership (AIGRP).

jumlah pertanyaan. Mengapa banyak pemda yang gagal menghasilkan solusi bagi masalah PKL? Bisakah kota-kota membuat kebijakan yang lebih ramah bagi PKL? Apa ciri kebijakan yang ramah PKL itu?

Penyebab Kegagalan

Berdasarkan pengamatan terhadap praktik kebijakan perkotaan terhadap PKL selama ini, ada beberapa alasan mengapa banyak kota gagal mengelola PKL dengan baik. Pertama, terkait **sikap dan perspektif yang ambivalen**. Di satu sisi, keberadaan PKL dianggap penyelamat karena telah menyediakan lapangan kerja, memberi kemudahan bagi warga untuk mendapatkan barang dengan harga murah, menambah daya tarik kota, dan membuat kota menjadi hidup.

Namun kontrasnya, PKL juga dianggap penyakit yang membuat kota menjadi semrawut dan kotor. Persoalannya, pemda umumnya tidak mampu keluar dari ambivalensi ini. Mereka tidak tahu lagi, apakah kebijakan yang harus menyesuaikan diri dengan perkembangan PKL, ataukah PKL yang harus beradaptasi dengan kebijakan penataan kota yang sudah ada?

Alasan fundamental lainnya adalah **menyangkut pemahaman akan persoalan dan akurasi data**.

Salah satu hambatan mengatasi masalah PKL di perkotaan, adalah tidak tersedianya statistik di tingkat kota yang lengkap, terbaru, dan konsisten. Bahkan banyak perkotaan yang tidak memiliki data paling mendasar, misalnya data mengenai berapa jumlah PKL yang ada di wilayahnya pada suatu masa.

Jika pemerintah tidak mengetahui berapa jumlah PKL, siapa mereka, dan tidak pula memahami bagaimana sistem kehidupan yang dijalaninya, akan sulit bagi pemerintah mendefinisikan masalah riil yang terkait dengan PKL. Akibatnya, akan sulit juga merumuskan solusi yang tepat dan efektif. Ketiadaan data dan informasi ini membuat pemda cenderung menyepelkan keberadaan PKL, serta menyebabkan kebijakannya menjadi salah sasaran.

Alasan ketiga adalah **menyangkut ketidakjelasan orang atau lembaga apa yang bertanggung jawab mengelola PKL**. Ambivalensi tercermin juga dalam kelembagaan pemda yang sering memecah tugas pengelolaan PKL setidaknya kepada dua institusi yakni unit “pemberdayaan” PKL dan unit “penertiban” PKL. Unit “pemberdayaan” PKL biasanya merupakan bagian di bawah dinas atau badan pengembangan usaha kecil dan koperasi. Sedangkan unit “penertiban”

PKL, biasanya merupakan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari lembaga Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Tanpa kepemimpinan kuat dari kepala daerah yang juga memiliki fungsi koordinasi, situasi ini akan menyebabkan upaya pengelolaan PKL menjadi sepotong-sepotong, ad hoc, dan tidak konsisten.

Alasan keempat yang tak kalah pentingnya adalah **kurangnya interaksi antara komunitas PKL dengan pengambil keputusan**, baik dari kalangan birokrasi (eksekutif) maupun politisi (legislatif). Di banyak kota, upaya penanganan PKL sering membuat situasi bertambah buruk, dan bukannya sebaliknya. Salah satu sebabnya, karena kebijakan tersebut tidak memperoleh legitimasi dan dukungan dari komunitas PKL itu sendiri.

Ada pandangan menyesatkan bahwa organisasi PKL yang kuat adalah penyebab sulitnya pemerintah menjalankan kebijakannya. Padahal, organisasi yang kuat justru akan mempermudah komunikasi, sehingga kesepakatan antara pengambil keputusan dengan PKL mudah pula dicapai.

Ada contoh kota-kota di mana PKL-nya bisa mengorganisasi diri dengan baik (kadang dengan bantuan lembaga swadaya masyarakat/LSM).

Bahkan organisasi-organisasi ini membentuk aliansi strategis untuk meningkatkan posisi tawar mereka di hadapan pengambil keputusan. Terbukti, organisasi PKL yang kuat membuat kesepakatan yang diambil menjadi lebih mudah dilaksanakan. Sayangnya, di berbagai kota, PKL diorganisasi secara informal oleh para “pelindung” mereka (semacam preman). Ini tentunya bukan organisasi yang demokratis dan sehat seperti yang dimaksud di atas.

Beberapa masalah yang diuraikan di atas, telah coba diatasi sejumlah kota di negara berkembang yang berniat mengubah kebijakan terhadap sektor informalnya, dari yang sifatnya “melecehkan” (*harassment*), menjadi bersifat “penerimaan” (*acceptance*). Pemerintah Kota Cebu, Filipina, misalnya, secara informal menerapkan “*Maximum Tolerance Policy*” terhadap PKL. Seiring dengan itu, organisasi PKL pun mulai mengubah strateginya dari politik konfrontasi menjadi strategi *lobbying* dan keterlibatan.

Pemerintah Kota Cebu mengizinkan PKL berjualan di satu sisi jalan di area-area tertentu; atau mengizinkan PKL beroperasi pada jam-jam tertentu; menyeragamkan ukuran, warna, dan bentuk lapak PKL sehingga terlihat rapih; tidak

menerapkan kebijakan pengurusan kecuali jika ada keluhan yang disampaikan secara resmi ke kantor walikota atau instansi pemerintah lainnya; menjaga agar kebersihan dan sanitasi terjaga baik; serta menerapkan transparansi dalam penarikan retribusi.²

Kota Solo di bawah kepemimpinan Joko Widodo, juga mencoba melakukan langkah-langkah serupa sehingga Kota Solo menjadi dikenal sebagai kota yang ramah terhadap PKL. Kebijakan pengelolaan PKL Kota Solo terbukti cukup sukses dalam pelaksanaannya. Berdasarkan penelitian terakhir yang dilakukan penulis pada Mei-Juni 2008, tercatat program penataan tersebut berjalan lancar, dan tidak ditemui adanya perlawanan maupun kendala berarti. Para PKL yang diwawancara, umumnya menilai positif kebijakan pemerintah kota.

Tulisan di bawah ini akan memberikan ilustrasi seperti apakah kebijakan perkotaan yang “ramah” terhadap PKL ala Kota Solo.

Ciri Kebijakan Perkotaan yang Ramah PKL: Pengalaman Kota Solo

Pasca krisis ekonomi, di tahun 2000-an, pertumbuhan tak terkendali para PKL muncul sebagai isu sosial terpenting di Kota Solo. Pemerintah kota (pemkot) saat itu dinilai tidak mampu mengambil langkah-langkah efektif dalam mengatasi masalah ini. Para pemegang kekuasaan di tingkat kota memiliki pandangan berbeda-beda menyangkut cara terbaik dalam memecahkan masalah PKL. Artinya, tidak ada satu kesepahaman dan paket kebijakan tunggal mengenai PKL. Beberapa pihak merasa bahwa ledakan jumlah PKL menodai slogan Solo sebagai *Kota Berseri*³. Sementara yang lain memandang PKL mempunyai peran penting dalam ekonomi kota sehingga mereka harus dilindungi.⁴

Pengalaman Kota Solo juga menunjukkan, perbaikan situasi dan pemenuhan kebutuhan spesifik PKL dalam beberapa tahun belakangan

²) Amis, Philip, “Regulating the Informal Sector : Voice and Bad Governance”, dalam Devas, Nick, et.al., *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Earthscan, London, 2004, hal 145-163.

³) Kota Berseri secara harfiah berarti Kota yang bersinar dan memiliki daya tarik. “Berseri” itu sendiri merupakan singkatan dari Bersih, Sehat, dan Indah.

⁴) Menurut Kantor Tenaga Kerja, dalam dua tahun sesudah krisis ekonomi, sektor PKL mampu mengurangi angka pengangguran di Kota Solo hingga 30%.

menuntut adanya visi dan kebijakan perkotaan yang tidak sekedar reaktif, tetapi juga pro-aktif. Saat masih berstatus sebagai Calon Walikota Solo, Joko Widodo berkampanye bahwa program prioritasnya jika terpilih adalah pengelolaan PKL. Segera setelah terpilih melalui pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung, Joko menyusun suatu konsep yang komprehensif untuk menata PKL, dimulai dengan merevitalisasi Kantor PPKL (Pengelolaan Pedagang Kaki Lima) sebagai leading agency dalam pelaksanaannya.

Kebijakan utama pengelolaan PKL di Kota Solo meliputi *pembinaan*, penataan, dan penertiban. Pembinaan mengasumsikan bahwa bisnis dan karakter PKL perlu dibangun dan dikembangkan dengan memberi mereka bimbingan dan penyuluhan, termasuk informasi tentang peraturan dan tanggung jawab PKL dalam memelihara ketertiban di Kota Solo. Istilah *penataan* berarti mengelola PKL secara fisik agar mereka lebih rapi teratur. Selain itu ada kebijakan *penertiban* yang dilakukan pemerintah dalam upaya “memaksa” PKL untuk pindah, atau kadang kala merelokasi mereka ke tempat baru. Kebijakan yang dibuat Kantor PPKL sebagian besar disusun secara persuasif dengan melibatkan kelompok-

kelompok PKL sendiri. Hasilnya, keramahan Kota Solo terhadap PKL bisa ditunjukkan secara fisik (ruang), secara sosial-ekonomi, secara aturan, maupun secara kesempatan.

PKL dan Kebijakan Tata Ruang Kota

Pengalaman Kota Solo menunjukkan, kebijakan perkotaan yang ramah PKL harus diawali adanya keberpihakan pada nasib rakyat kecil, dan pengakuan bahwa PKL adalah napas dari kehidupan perkotaan yang tidak bisa dihilangkan. Realitas ini tentunya harus diperhitungkan dalam alokasi ruang. Oleh sebab itu kota perlu memiliki visi yang jelas, yakni tata ruang seperti apa yang bisa mengakomodasi keberadaan PKL. Keberadaan PKL perlu diperhitungkan dalam alokasi ruang perkotaan yang dituangkan dalam Rencana Detil Tata Ruang Kota, maupun aturan zonasi yang akan memberikan panduan mana lokasi yang boleh dan tidak boleh dijadikan tempat berjualan.

Beberapa daerah bisa dikembangkan menjadi zona-zona atau *cluster-cluster* PKL dengan jenis dagangan tertentu, seperti pusat kuliner, pusat kerajinan, pusat onderdil, dan pusat barang bekas. Keberadaan pusat-pusat kegiatan PKL ini tentunya akan didu-

kung fasilitas publik yang memadai seperti jalur pejalan kaki, tempat parkir, penerangan jalan, air bersih, atau saluran pembuangan (khususnya bagi pusat penjualan makanan). Pengelolaan PKL juga dikaitkan dengan upaya pengembangan pasar tradisional maupun pasar modern.

PKL dan Kebijakan Sosial

Sangatlah penting menyadari bahwa PKL bukanlah suatu entitas yang seragam. Tidak semua PKL menghadapi tingkat kemiskinan, keterbelakangan, dan kerentanan yang sama. Ada keberagaman yang harus dikenal dan dipertimbangkan dalam merumuskan kebijakan sosial perkotaan. Kota Solo memiliki *data base* PKL yang lengkap dan selalu diperbarui secara periodik. Tidak saja data mengenai berapa jumlah PKL yang ada di setiap ruas jalan atau jenis barang yang dijual, tetapi juga mengenai latar belakang sosial pemiliknya maupun pekerja yang terlibat: baik jenis kelamin dan usia, pendidikan, anggota keluarga yang tergantung pada mereka, dsb.

Tanpa data yang jelas seperti itu, mustahil pemerintah daerah bisa memahami masalah riil yang menjadi persoalan, dan bagian mana atau aspek mana dari kehidupan PKL yang

bisa diintervensi. Data base yang baik ini bahkan memungkinkan Pemkot Solo memberikan PKL dan anggota keluarganya yang membutuhkan, suatu kesempatan untuk mengakses program pendidikan gratis maupun asuransi kesehatan.

Peraturan Daerah tentang PKL

Kota Solo pernah memiliki Peraturan Daerah (Perda) Solo No. 8/1995, berjudul “Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima”. Perda ini sudah digunakan sebagai pijakan penerapan regulasi-regulasi seperti surat edaran dan keputusan walikota. Karena disusun sebelum masa reformasi, berbagai komunitas PKL di Kota Solo merasa Perda ini sudah tidak layak dan tidak mampu lagi menangani secara memadai isu-isu yang terkait PKL. Bagi mereka, karakter Perda 1995 ini sangat merepresentasikan kepentingan eksekutif, dan mengesampingkan kepentingan PKL. Komunitas PKL ingin mengubah perda ini sedemikian rupa agar lebih menguntungkan para PKL.

Selama tiga tahun, mulai tahun 2001, sejumlah strategi sudah dijalankan oleh kelompok-kelompok PKL, antara lain yang tergabung dalam Solidaritas Masyarakat Pinggiran Solo (SOMPIS). Mereka

telah mengorganisasi demonstrasi massa, mendirikan organisasi payung berskala kota untuk para PKL, menggulirkan satu draft peraturan alternatif untuk lembaga legislatif, menggelar dengar pendapat dengan DPRD, dan memanfaatkan media massa. Walaupun pada waktu itu upaya ini tak juga mampu memengaruhi legislatif dan eksekutif secara langsung, di masa kepemimpinan Joko Widodo, Perda No. 8/1995 ini akhirnya direvisi menjadi Perda No.4 Tahun 2008 tentang Penataan PKL.

Namun sejumlah PKL merasa, perda baru ini masih bersifat membebankan. Mereka keberatan setelah mengetahui bahwa di dalam perda itu ada ketentuan-ketentuan yang mewajibkan PKL memiliki izin penempatan, serta memberikan kewenangan kepada walikota untuk menetapkan dan mengatur jumlah PKL pada setiap lokasi usaha PKL. Sementara sebagian pihak lainnya menganggap, aturan ini cukup adil dalam mengelola berbagai kepentingan yang berbeda terkait pengelolaan PKL di Kota Solo.

PKL dan Kesempatan Partisipatif

Ada tiga hal yang dapat membuka kesempatan bagi PKL untuk terlibat

dalam menentukan kebijakan. Yakni jika pimpinan daerah bersifat terbuka dan mau berkomunikasi langsung dengan warganya, jika pemerintah kota memiliki lembaga khusus yang bertanggung jawab mengelola PKL, dan jika PKL terorganisasi dengan baik.

Di banyak daerah, suara PKL diperhatikan dan didengar hanya pada event atau momentum khusus, misalnya menjelang pilkada. Di Solo situasinya agak berbeda karena PKL di sana telah terwadahi dalam berbagai paguyuban yang jumlahnya mencapai hampir 40 organisasi. Ke-40 organisasi PKL ini aktif menyuarakan kepentingan anggotanya. Para PKL di Kota Solo terbukti mudah berhubungan dengan Walikota dan dapat menyampaikan langsung keluhan-keluhan tentang persoalan mereka kepada Walikota.

Pengalaman merelokasi 989 PKL dari kawasan Monumen Juang 45, Banjarsari, barangkali adalah pengalaman paling fenomenal yang menarik untuk dibahas. Pengalaman mengelola PKL di kawasan Banjarsari yang akan diulas berikut ini, menunjukkan kompleksnya urusan PKL yang menuntut adanya keterbukaan dari pemda. Keputusan inklusif yang mencoba mengatasi perbedaan kepentingan dalam urusan PKL, hanya

bisa dihasilkan dari suatu proses pengambilan kebijakan yang dilakukan secara konsultatif.

Mengelola PKL Banjarsari: Keputusan Berdasar Kesepakatan

Banjarsari adalah satu kawasan di Kota Solo yang pernah mengalami problem akut penanganan PKL. Di kawasan yang dikelilingi perumahan elit ini, terdapat taman tempat berdirinya Monumen Juang 45 Banjarsari, yang menandakan bahwa kawasan ini bersejarah. Beberapa tahun setelah krisis ekonomi melanda Indonesia 1997, kawasan elit ini sontak dijajah PKL yang menjual barang-barang bekas alias *klithikan*, sehingga kemudian dikenal sebagai pasar *klithikan*.

Tuntutan ekonomi yang meningkat akibat krisis, membuat sejumlah orang berinisiatif memulai usaha dengan menggelar dagangan di sekitar monumen tersebut. Hingga pada tahun 2001, hampir 1000 PKL beroperasi di sekitar wilayah ini.

Menurut para PKL, seperti disampaikan dalam berbagai kesempatan termasuk saat dengar pendapat dengan DPRD setempat, persoalan utama yang mereka hadapi adalah “ketidakamanan berusaha”. Para

PKL merasa sangat terancam oleh penduduk setempat maupun organisasi-organisasi lain, misalnya oleh perkumpulan veteran yang aktif menekan pemda untuk menerapkan kontrol yang lebih tegas terhadap keberadaan PKL di Monumen Banjarsari. Para PKL Banjarsari juga dituduh telah menciptakan masalah prostitusi dan kriminalitas (termasuk bermabuk-mabukan). Keberadaan mereka juga dianggap sebagai penyebab menurunnya komunikasi sosial di antara penduduk setempat, dan menghilangkan ruang terbuka hijau bagi masyarakat Kota Solo.

Untuk menunjukkan keprihatinannya, pada 2004 penduduk lokal Banjarsari tidak mengadakan perayaan Hari Kemerdekaan Indonesia. Mereka menganalogikan diri sedang “terjajah” oleh PKL, dan saat itu sedang “berjuang untuk merdeka” dari PKL. Para penduduk lokal mengatakan, dahulu mereka bisa menggunakan pelataran Monumen Juang 45 sebagai tempat berolahraga. Namun sejak PKL merajalela, untuk berolahraga mereka harus pergi ke Stadion Manahan. Sekelompok veteran juga mengeluh, “para PKL itu sudah bertindak seperti raja sehingga memakai hukum rimba.”⁵

⁵ “Pemkot diminta bertindak keras kepada PKL Banjarsari.” Solo Pos, 12 Agustus 2004.

Oleh karena itu, warga kelurahan yang terdiri dari 31 RT dan sembilan RW, serta 13 sekolah yang berada di lingkungan kelurahan tersebut, segera mendukung program relokasi PKL. Dukungan itu diwujudkan dengan 2000 tanda tangan. Keinginan untuk relokasi juga disampaikan warga melalui pesan singkat (SMS) kepada Walikota dan Wakil Walikota Solo. Mereka menghendaki agar pada tanggal 17 Agustus 2006, lokasi Monumen Juang 45 Banjarsari bisa digunakan untuk melakukan upacara bendera. DPRD kemudian menyatakan dukungan pada upaya relokasi PKL Banjarsari ini.

Atas desakan itu, Pemkot Solo lalu merencanakan upaya relokasi PKL dari Banjarsari ke daerah Semanggi. Para PKL awalnya menolak keras. Mereka yakin, pindah ke lokasi baru akan mengganggu kelancaran bisnis.

Para PKL di daerah Banjarsari ini terorganisasi dengan baik. Delapan paguyuban PKL-nya telah tergabung dalam satu organisasi payung. Mereka aktif melakukan protes, dan aksi protes mereka juga didukung PKL wilayah-wilayah lain di Kota Solo. Para PKL Banjarsari lalu mencoba memberikan berbagai argumen mengapa mereka menolak dipindahkan. Mereka bahkan sempat mengusul-

kan agar ruang publik yang ada di kawasan monumen-lah yang dipindahkan ke tempat lain, misalnya di daerah Manahan, Kota Barat.

Komunitas PKL Banjarsari aktif membuat opini di media cetak maupun elektronik untuk mewacanakan isu penolakan tersebut. Mereka juga melakukan berbagai upaya untuk menggalang dukungan yang lebih luas dari berbagai LSM di Kota Solo. Bahkan mereka pun telah mempersiapkan pendamping dan advokat hukum. Para PKL juga merencanakan akan melakukan istigosah dengan mendatangkan ulama-ulama. Jika perlu, mereka akan membuat demonstrasi besar-besaran dan menduduki balaikota dengan melibatkan istri, suami dan anak-anak mereka.

Walikota Joko Widodo lalu merespons keresahan para PKL Banjarsari dengan mengundang perwakilan kedelapan paguyuban PKL di lokasi tersebut, dalam acara ramah tamah di rumah dinas *Loji Gandrung* pada tanggal 16 Agustus 2005. Ini adalah dialog pertama yang dilanjutkan dengan puluhan pertemuan lanjutan. Pemkot Solo juga berupaya mengakomodasi pendapat *stakeholder* kota lain dengan mengundang perwakilan LSM, perguruan tinggi, media, beserta kepala-kepala kantor dan

dinas terkait untuk membicarakan rencana relokasi PKL Banjarsari.

Melalui proses konsultatif yang cukup panjang inilah, akhirnya sikap PKL Banjarsari melunak. Sejak Februari 2006, telah terbangun sikap PKL Banjarsari yang menerima tawaran relokasi dari Pemkot Solo. Namun mereka mengajukan syarat agar pemkot memberi jaminan hitam di atas putih atas kelangsungan usaha mereka, antara lain dengan menyediakan semua fasilitas yang dibutuhkan seperti kios, surat izin usaha, kredit lunak, dan pelatihan secara gratis.

Selain itu para PKL juga mengajukan syarat lain. Seperti, desain bangunan di calon lokasi harus sesuai kebutuhan pedagang, transportasi ke lokasi dipermudah dan bisa dijangkau warga, keamanan di lokasi baru bisa terjamin, disediakan MCK (mandi, cuci, kakus/toilet) dan tempat ibadah, adanya subsidi kepada pedagang selama pasar masih belum ramai, PKL direlokasi secara bersamaan, serta dibangunnya citra lokasi baru (Semanggi) yang baik sehingga bisa membentuk opini publik yang positif. Para PKL juga meminta

jaminan, kalau mereka sudah pindah, lokasi Monumen Banjarsari tidak akan ditempati PKL lain.

Pada tanggal 23 Juli 2006, Prosesi Kirab Budaya dilakukan dengan meriah menandai proses boyongan resmi para PKL dari kawasan Banjarsari menuju lokasi baru di Pasar Semanggi yang diberi nama pasar *klithikan* Notoharjo. Upacara yang kental nuansa Jawa ini diikuti seluruh PKL Banjarsari, Walikota dan Wakil Walikota Solo, rombongan pejabat di lingkungan pemkot, para anggota DPRD, pasukan pengibar bendera, berbagai elemen masyarakat, serta disaksikan ribuan warga kota di jalan-jalan yang dilalui kirab.⁶

Kunjungan terakhir penulis ke pasar *klithikan* Notoharjo pada bulan Juni 2008 menunjukkan, kegiatan jual-beli sudah aktif berlangsung, walaupun tidak semua pedagang mengalami kemajuan yang sama dalam kegiatan usahanya di tempat yang baru ini. Yang menarik, Walikota selalu terbuka menerima umpan balik dari para pedagang untuk perbaikan situasi usaha di tempat yang baru ini. Sementara itu, lokasi tempat Monumen Juang 45

⁶ Informasi tentang proses relokasi PKL Banjarsari bisa dipelajari pula dari buku yang berjudul *Memboyong 989 PKL dari Banjarsari ke Semanggi* yang diterbitkan Badan Informasi dan Komunikasi Pemerintah Kota Surakarta, 2007.

berdiri di Banjarsari, sudah kembali berfungsi sebagai ruang terbuka hijau dan taman kota.

Penutup

Ada beberapa poin berharga yang bisa dikemukakan. Pertama, walaupun masalah PKL adalah masalah yang kompleks dan kronis, tetap ada harapan masalah ini bisa diatasi dengan adanya tata pemerintahan yang partisipatif. Melalui proses partisipatif, kebijakan pengelolaan PKL yang manusiawi dan produktif dapat sekaligus dicapai. Kombinasi antara pemerintahan yang memiliki visi, dengan adanya modal sosial yang kuat di dalam komunitas PKL sendiri, akan menghasilkan kebijakan yang suportif, yang memberikan kepastian berusaha yang lebih besar bagi PKL.

Kedua, pengalaman Kota Solo tentunya dapat memberi inspirasi

kepada kota-kota lain untuk mengalihkan kebijakan PKL dari kebijakan yang bersifat represif menjadi kebijakan yang memberdayakan. Namun pertanyaan yang masih perlu dicari jawabannya adalah, bagaimana mempertahankan keberlanjutan dari kebijakan ramah PKL ini. Kebijakan *zero growth* yang akan diterapkan Pemkot Solo setelah semua PKL yang ada saat ini tertata, masih bisa dipertanyakan. Demikian pula komitmen DPRD untuk mengalokasikan anggaran yang diperlukan oleh Kantor PPKL, belum terjamin. Terbukti alokasi anggaran belanja Kantor PPKL tahun 2008 mengalami penurunan drastis jika dibandingkan anggaran yang dialokasikan pada tahun 2007. Itu pun sebagian besar akan dialokasikan untuk belanja tidak langsung seperti operasional kantor.⁷

⁷⁾ Pada tahun 2007 Kantor PPKL mengalokasikan dana belanja di APBD sebesar Rp 4.703.384.500, 77 persen diantaranya untuk belanja langsung. Sementara pada 2008, jumlah belanja Kantor PPKL adalah Rp 1.436.322.261, dan 82 persen di antaranya dialokasikan untuk belanja tidak langsung.

DUNIA YANG DINAMIS: STUDI KASUS PARA PEKERJA INFORMAL DI KOTA BANDUNG

*Resmi Setia M.*¹

*Untung Rahardjo.*²

Abstract

THIS WRITING discusses on the life of informal urban workers, in relation to formal economic activities and rural life. A study on informal workers in the city of Bandung shows that most informal workers: (1) are involved in various production activities, formal and informal; (2) have strong relevancy with rural life, such as through remittances; and (3) have various demography characteristics and socio-economic household conditions. These various characteristics strengthen the assumption that informal urban economic condition is not the same with urban poor. These various discussions are placed in the context of national labor force change, increasingly dominated by informal workers.

Pendahuluan

Studi-studi terdahulu mengenai kegiatan ekonomi informal di negara-negara berkembang, didominasi oleh studi yang bersifat makro dan terfokus pada aspek ekonomi dari kegiatan informal.³ Sedangkan studi lainnya menekankan pentingnya peran dan fungsi institusi dalam proses negosiasi politik dan ekonomi para pelaku informal, baik dengan sesama pelaku, pemerintah,

dll.⁴ Dari berbagai studi tersebut, hanya sedikit perhatian diberikan pada kehidupan para pelaku informal. Padahal pendekatan mikro ini dapat melengkapi studi yang ada dan memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai karakteristik para pelaku dan kondisi sosial-ekonomi rumah tangga mereka. Pemahaman akan karakteristik pelaku informal ini dapat digunakan untuk menjelaskan keterlibatan mereka

¹⁾ Peneliti lepas pada Yayasan AKATIGA

²⁾ Pedagang kaki lima di kota Bandung

³⁾ Seperti yang diperlihatkan dalam tulisan Castells dan Portes 1989; Mazumdar 1991; Portes dan Schaufli 1993; Sethuraman 1991.

⁴⁾ Di antaranya studi Bromley 1979; Cross 1998; Firdausy 1995; Handayani 2006; Pena 1999.

dalam kegiatan ekonomi informal perkotaan. Tulisan ini membahas kehidupan para pekerja informal perkotaan, terutama dalam kaitannya dengan sistem ekonomi formal dan kehidupan perdesaan. Pembahasan terhadap kehidupan para pekerja informal ini diletakkan dalam konteks perubahan struktur ketenagakerjaan nasional terkini.

Sekilas Kondisi Ketenagakerjaan Nasional

Dalam beberapa tahun terakhir, kondisi ketenagakerjaan Indonesia belum menunjukkan perbaikan signifikan. Tingkat pengangguran terbuka dalam tiga tahun terakhir memang menurun, dari 11,24 persen (2005) menjadi 10,28 persen (2006) dan 9,11 persen (2007), namun tetap lebih tinggi dibandingkan satu dekade lalu yang hanya mencapai 6,4 persen (BPS 2008; Faisal Basri dalam Kompas, 5 Mei 2008). Penurunan angka pengangguran terbuka ini sulit dijadikan indikator perbaikan ekonomi Indonesia, terutama ketika diiringi peningkatan

jumlah pengangguran terselubung (*underemployment*).⁵ Pada tahun 2006–2007, angka pengangguran terselubung meningkat sebesar 1,27 juta orang, yakni dari 29,10 juta pada 2006, menjadi 30,37 juta orang pada 2007⁶ (BPS 2008). Pada tahun-tahun mendatang, jumlah pengangguran terselubung diperkirakan akan terus meningkat. Peningkatan jumlah pengangguran terselubung dianggap oleh beberapa ahli ekonomi sebagai salah satu pertanda memburuknya perekonomian di Indonesia. Sehingga, orang terpaksa bekerja apa saja secara informal untuk mempertahankan tingkat pendapatan mereka (Kompas, 25 November 2002).

Dalam tiga dekade terakhir, jumlah pekerja informal di kota terus menunjukkan peningkatan mulai dari kisaran 25 persen pada 1971, menjadi 36 persen pada 1980 dan 42 persen pada 1990.⁷ Paska krisis moneter, jumlah pekerja informal melonjak melebihi 60 persen (1999) dan terus meningkat hingga 70 persen pada 2007.⁸

Peningkatan jumlah pekerja informal perkotaan terkait dengan

⁵) Penduduk yang bekerja kurang dari 35 jam seminggu.

⁶) Dari jumlah angkatan kerja Indonesia sebesar 106,39 juta orang (2006) dan 109,94 juta orang (2007) (BPS 2008)

⁷) Dikutip dari laporan Bappenas yang berjudul *Studi Profil Pekerja di Sektor Informal dan Arah Kebijakan ke Depan*, Direktorat Ketenagakerjaan dan Analisis Ekonomi 2003.

⁸) Diolah dari data BPS 2003 dan 2008.

berbagai persoalan mendasar, seperti tingginya ketimpangan pola kepemilikan tanah dan alih guna lahan, maraknya praktik korupsi dan birokrasi pemerintah yang berbelit-belit, ketidakseimbangan jumlah lapangan kerja dan angkatan kerja, penguatan kekuasaan modal yang mendorong maraknya praktik desentralisasi produksi, dan minimnya tingkat upah buruh (lihat Breman 2001; Rachbini dan Hamid 1994).

Dalam berbagai pembahasan mengenai ekonomi informal, terdapat kecenderungan untuk menyamakan ekonomi informal dengan kegiatan kelompok miskin kota. Padahal tidak semua yang terlibat dalam kegiatan ini adalah orang miskin dan berpendidikan rendah (lihat Bromley 1979; Castells dan Portes 1989). Kegiatan ekonomi informal melibatkan orang yang berasal dari berbagai kelas sosial. Bagian di bawah ini coba memperlihatkan karakteristik para pekerja informal yang jarang mendapat perhatian.

Karakteristik Tak Umum Para Pekerja Informal

Di negara-negara berkembang, sebagian besar pekerja informal terserap ke dalam sektor pertanian dan perdagangan. Di area perkotaan di Indonesia, khususnya, kegiatan ekonomi informal didominasi sektor perdagangan, transportasi, dan jasa, seperti pedagang kaki lima (PKL), pemulung, dan supir ojek. Studi-studi sebelumnya memperlihatkan, sebagian besar pelaku ekonomi informal tersebut memiliki tingkat pendidikan rendah, berasal dari rumah tangga miskin, dan pendatang (lihat Firdausy 1995; Rachbini dan Hamid 1994; Sethuraman 1991). Hasil studi tim AKATIGA (2008) juga menunjukkan kecenderungan serupa. Namun beberapa kasus memperlihatkan karakteristik yang cukup berbeda, yaitu memiliki tingkat pendidikan cukup tinggi dan bukan berasal dari kelompok rumah tangga termiskin. Seperti yang diperlihatkan dalam kotak kasus 1.

KOTAK KASUS 1

Mas⁹⁾ (45), pedagang cincin batu ali di kawasan Cicadas dan pemilik warung kelontong di kawasan Cihampelas, meraih gelar sarjana hukum di salah satu universitas swasta di Kota Bandung pada tahun 1980-an. Ia berasal dari sebuah

⁹⁾ Atas permintaan informan, nama disamarkan.

keluarga berkecukupan di Cirebon.

Aceng (31), pemilik dan pedagang pulsa dan VCD di kawasan Ciroyom, meraih gelar sarjana di Fakultas Syariah di sebuah universitas Islam di Kota Bandung. Ia pernah bekerja sebagai guru honorer di Garut. Dari hasil berjualan, ia bisa mengantongi keuntungan hingga Rp 3 juta/bulan.

Untung (38), pedagang baso tahu hokkie, menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas di daerah asalnya, Cilacap. Ia lulus pada tahun 1991. Almarhum Ayah Untung, selama hidupnya bekerja sebagai prajurit TNI AD dan ibunya berprofesi sebagai bidan kampung.

Irman (33), pemilik dan pedagang sate padang di daerah Kiaracondong, menyelesaikan pendidikan SMA di Padang, Sumatera Barat. Dari hasil berdagang, ia bisa mengantongi keuntungan bersih setidaknya Rp 1,5 juta/bulan.

Ade¹⁰ (33), tukang ojek di kawasan Sekeloa, drop out dari jurusan hukum di salah satu universitas negeri ternama di Kota Bandung. Ia adalah penduduk asli Kota Bandung.

Wawan (30), pemotong rambut dan pemain musik, *drop out* dari jurusan administrasi negara di salah satu universitas swasta di Kota Bandung. Ayahnya memiliki kedudukan cukup tinggi di sebuah perusahaan negara di Kota Bandung.

Desprang (28), pedagang DVD bajakan di kawasan BIP, meraih ijazah dari sebuah sekolah teknik mesin di Kota Bandung. Selama berdagang, ia kerap mendapat tambahan modal dari orang tua yang masih bekerja di sebuah perusahaan swasta.

Yadi (46), pemilik kios minuman dan rokok di sekitar RS Borromeus, Bandung, menyelesaikan pendidikan kejuruan di sebuah sekolah menengah kejuruan (setingkat SMA) di Kota Bandung. Ia berasal dari Yogyakarta tapi sudah tercatat sebagai warga Kota Bandung.

Amin (44), pemilik dan penjual aksesoris motor di Jalan Dipati Ukur, meraih gelar sarjana dari jurusan Perdata Islam di sebuah universitas Islam di Kota Bandung. Ia memiliki dua pekerja. Keuntungan bersih dari kegiatan berdagangnya mencapai sekitar Rp 4 juta/bulan.

Hamzah (46), pemilik sekaligus pedagang alat-alat listrik di Jalan Astana Anyar, meraih gelar sarjana elektro dari sebuah universitas swasta ternama di Kota Bandung. Ia adalah mantan karyawan PT DI (Dirgantara Indonesia).

Sumber: catatan lapangan tim peneliti AKATIGA,¹¹ Juli–Agustus 2008; catatan riwayat hidup Untung Rahardjo Agustus 2008.

¹⁰⁾ Atas permintaan informan, nama disamarkan.

¹¹⁾ Terdiri dari Resmi Setia, Deni Mukbar, Verry Firmansyah, dan Gilang Surawijaya.

Berbagai kasus tersebut menggambarkan keragaman karakteristik pekerja informal, dan menunjukkan bahwa ekonomi informal tidak hanya menjadi kegiatan orang miskin kota. Menurut Castells dan Portes (1989), meskipun kegiatan ekonomi informal didominasi kelompok miskin, namun proses-proses produksi di dalamnya melibatkan pelaku dari berbagai kelas sosial.

Selain itu, keterlibatan lebih banyak pelaku informal yang berpendidikan cukup tinggi, bisa menjadi pertanda kegagalan pemerintah dalam menciptakan lapangan kerja yang sesuai dengan kualifikasi mereka. Industri formal¹² baik swasta maupun negeri, yang biasanya menjadi tujuan para pencari kerja yang berpendidikan tinggi, tampaknya sudah tidak mampu menyerap limpahan tenaga kerja semacam ini. Kondisi ini mendorong tingginya nilai industri formal, memicu tingkat kompetisi antar pencari kerja, dan melemahkan posisi tawar mereka dalam pasar tenaga kerja.

Bahkan di masa-masa krisis, banyak pekerja formal yang mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK) atau mengundurkan diri karena

kondisi kerja yang kurang layak dan upah yang minim. Banyak di antara mereka yang kemudian terlibat dalam kerja-kerja informal. Selain itu, industri formal juga seringkali sulit dijadikan satu-satunya sumber mata pencaharian karena tingkat upah yang rendah. Sehingga, banyak pekerja formal yang memiliki usaha sampingan, seperti usaha kredit barang, membuka warung, atau berjualan makanan ringan (Resmi Setia 2004).

Berbagai hal di atas memperlihatkan salah satu contoh keterkaitan kegiatan ekonomi formal dan informal. Hubungan ketergantungan dan keterkaitan terus-menerus antara ekonomi formal–informal juga bisa dilihat dalam proses produksi, distribusi, kemampuan ekonomi informal menyediakan buruh fleksibel bagi industri formal, dan posisi ekonomi informal sebagai penyuplai barang murah bagi buruh-buruh di industri formal (Bromley 1979; Castells dan Portes 1989; Moser 1979; Rachbini dan Hamid 1994). Penjelasan mengenai hubungan antara kedua sistem ekonomi ini akan diuraikan secara lebih detail dalam bagian berikut ini.

¹²⁾ Industri formal diartikan sebagai kegiatan usaha/perusahaan yang tercatat, menerapkan aturan kerja, sistem pengupahan dan jaminan sosial yang sesuai dengan hukum perburuhan yang berlaku.

Artikulasi Hubungan Formal-Informal

Pembagian kegiatan ekonomi ke dalam dua kategori, yaitu formal-informal, telah banyak dikritik karena dibangun di atas asumsi bahwa kedua sektor ini terpisah dan mandiri. Sebuah kritikan datang dari Caroline N. Moser (1979), melalui tulisannya yang berjudul *Informal Sector or Petty Commodity Production: Dualism or Dependence in Urban Development?* Moser melihat, model dualisme ekonomi tidak mampu menjelaskan kegiatan-kegiatan produktif berkelanjutan dan keterkaitan serta hubungan ketergantungan antara sistem produksi dan distribusi. Pendekatan *petty commodity production* melihat hubungan antara perusahaan besar (formal) dan kecil (informal) sebagai hubungan yang eksploitatif karena keuntungan yang diperoleh perusahaan kecil sangat terbatas, sementara mereka harus menanggung risiko karena statusnya yang kerap dianggap ilegal. Sebagai contoh, dalam kasus perdagangan kaki lima, banyak PKL yang tidak lebih merupakan kepanjangan tangan dari perusahaan-perusahaan yang berstatus formal (Bromley 1979; Rachbini dan Hamid 1994). Mereka menjadi ujung tombak pemasaran produk-produk yang berasal dari

perusahaan besar, seperti minuman dan makanan ringan, rokok, dan media. Hal ini diperkuat oleh temuan tim LP3ES (dalam Rachbini dan Hamid 1994, 102-103) bahwa produk yang paling banyak dijual oleh para pedagang informal adalah produk-produk yang berasal dari industri formal. Namun para PKL tersebut harus menanggung risiko kerugian sendiri akibat terkena aksi penertiban yang kerap dilakukan pemerintah kota. Dalam pengertian ini, hubungan formal-informal selain memiliki hubungan fungsional juga mengandung unsur eksploitasi (lihat Bromley 1979; Moser 1979; Wirutomo dalam Rachbini dan Hamid 1994).

Kritik lain juga dikemukakan oleh Jan Breman (2001). Ia menyoroti informalisasi sistem tenaga kerja dalam industri-industri formal yang mengaburkan dikotomi pasar tenaga kerja. Dalam sistem semacam ini, perusahaan-perusahaan yang dikategorikan sebagai sektor formal semakin sering membuat perjanjian kerja informal dengan pekerjanya. Sebagian besar pekerja tidak memiliki kontrak kerja tertulis dan bisa diberhentikan sewaktu-waktu. Selain itu, pengalihan sebagian proses produksi dari perusahaan besar (formal) kepada industri-industri rumahan (informal)

yang mempekerjakan tenaga-tenaga kerja harian lepas atau borongan, juga semakin marak dilakukan. Desentralisasi produksi ini sangat efektif untuk mengurangi ongkos produksi sekaligus menekan kekuatan organisasi buruh (Breman 2001; Piore dan Sabel 1984 dalam Castells dan Portes 1989, 23).

Lebih jauh, artikulasi hubungan formal-informal tidak hanya terbatas pada ranah produksi dan distribusi, namun juga dalam dukungan yang diberikan ekonomi informal terhadap ekonomi formal berupa suplai produk-produk murah bagi para bu-

ruh/pekerja di industri formal. Pada awal tahun 1990-an, diperkirakan sekitar 1,5 juta dari dua juta pekerja formal di Jakarta mengonsumsi produk-produk dari sektor informal (Rachbini dan Hamid 1994, 92). Selain itu, banyak pekerja informal merupakan limbah dari industri-industri formal atau melakukan kegiatan ekonomi formal-informal sekaligus. Dengan kata lain, kedua corak kegiatan ini mewarnai kehidupan para pekerja informal, seperti yang digambarkan dalam dua kasus PKL berikut ini.

KOTAK KASUS 2

Sejak masa sekolah hingga sekarang, Untung (38) telah terlibat dalam berbagai pekerjaan, mulai dari kuli bangunan, tukang ojek tembak, buruh restoran, buruh pabrik, staf administrasi di peternakan ayam, pengurus partai, pedagang roti tawar, hingga pedagang baso tahu. Pekerjaan formal yang pernah digelutinya adalah buruh pabrik (1992-1994) dan staf administrasi di peternakan ayam (1994-1999). Meskipun Untung memiliki ijazah SMA dan sertifikat kursus akuntansi, tapi ia tidak merasa keberatan melakukan berbagai pekerjaan asalkan bisa menghasilkan uang. Ia tidak mau hidup menganggur atau menyusahkan orang tua.

Ketika masih bekerja di sebuah pabrik tekstil di Cimindi-Cimahi, Untung pernah mengalami kecelakaan kerja terkena alat press kain. Namun, ia tidak mendapatkan kompensasi apa pun dari pihak manajemen pabrik. Kemudian ia berkenalan dengan seorang buruh yang juga aktivis perburuhan. Aktivis tersebut mengajak Untung bergabung dalam kelompok diskusi dan pelatihan-pelatihan perburuhan. Berbagai kegiatan tersebut, membuka wawasan Untung akan hak-hak buruh dan memberinya rasa percaya diri. Berbagai manfaat yang diperoleh dari diskusi-diskusi tersebut, memberi keberanian pada Untung untuk bergabung dalam sebuah organisasi buruh non-SPSI. Selama bekerja di pabrik, Untung juga mengikuti kursus manajemen akuntansi dan Bahasa Prancis. Ia menyisihkan sebagian upahnya untuk membiayai kursus tersebut. Gagasan mengikuti kursus diperolehnya dari teman-teman di organisasi buruh. Setelah menamatkan kursus, Untung mengundurkan diri dari

pabrik dan kembali ke desanya di Cilacap.

Selama menganggur Untung mendapatkan tawaran mengisikan data pada buku rapor sekolah dengan imbalan secukupnya. Hingga akhirnya, ia mendapatkan tawaran pekerjaan dari tetangga sekampungnya, sebagai staf administrasi di sebuah peternakan besar di Cilacap. Penghasilan yang diperolehnya saat itu cukup besar dan stabil. Kondisi ini memungkinkannya membeli sebuah rumah secara kredit. Namun sebelum sempat dilunasi, ia terpaksa harus menjual rumah tersebut karena mengalami PHK. Peternakan tempatnya bekerja bangkrut akibat krisis moneter 1997. Menguatnya nilai tukar dollar mendorong kenaikan harga pakan ternak. Kondisi ini berdampak pada menurunnya jumlah peternak yang dibina dari 100 menjadi tinggal lima peternak.

Selama empat tahun terakhir, Untung bekerja sebagai pedagang baso tahu di Bandung. Setiap harinya, ia menghabiskan waktu sekitar 12 jam untuk berjualan. Ia berjualan secara berkeliling dan menetap di tempat-tempat tertentu. Keterlibatannya dalam kegiatan ini diawali ajakan tetangga sekampung. Ia diperkenalkan tetangganya tersebut kepada pemilik usaha baso tahu yang juga berasal dari kampung yang sama. Ia bekerja kepada seorang majikan (pemilik) yang berperan sebagai penyedia baso tahu, gerobak, dan perlengkapannya, seperti piring, sendok/garpu, dan kompor. Sang Majikan juga memberinya tempat untuk tinggal. Namun ia harus berbagi tempat tinggal dengan 15 pedagang baso tahu lain yang memiliki posisi sama seperti dirinya.

Sumber: catatan riwayat hidup Untung Rahardjo (2008)

KOTAK KASUS 3

Sejak masih sekolah, Yadi (46) sudah terbiasa membantu orang tuanya yang menjadi pedagang rokok, makanan kecil, dan minuman di depan sebuah rumah sakit ternama di Kota Bandung. Orang tua Yadi merintis usaha perdagangan ini sejak tahun 1977. Mereka merangkap pekerjaan sebagai pegawai rumah sakit sekaligus pedagang. Setelah pensiun, mereka fokus pada kegiatan perdagangan tersebut.

Setamat sekolah teknik mesin, Yadi sempat terlibat dalam berbagai pekerjaan, seperti pekerja bengkel, cleaning service, pegawai konstruksi, buruh pabrik di peleburan logam di Cimindi, Cimahi, dan pabrik gitar di Ujungberung, Bandung. Saat bekerja di pabrik gitar, akhir tahun 1980-an, ia hanya mampu bertahan hingga satu minggu karena upah yang diterimanya hanya Rp 1000/hari. Pekerjaan terlama yang pernah dilakukannya adalah menjadi buruh peleburan logam. Setelah tiga tahun bekerja di pabrik logam, ia memutuskan mengundurkan diri dan bekerja di pabrik lain dengan harapan mendapatkan upah lebih tinggi. Ternyata upah yang diterimanya jauh lebih rendah dari sebelumnya. Selama bekerja di pabrik, Yadi juga sering menggantikan orang tuanya menjaga kios. Kegiatan ini dilakukannya saat libur atau bekerja pagi.

Pada tahun 1989, Yadi memilih meneruskan usaha kios milik orang tuanya. Kedua

orang tuanya sudah tidak sanggup lagi untuk berdagang karena sudah mulai sakit-sakitan. Dari hasil simpanannya selama bekerja di pabrik, Yadi menambah modal usaha agar bisa lebih berkembang. Ia memperoleh barang dagangan dari toko grosir tak jauh dari rumahnya. Hasil yang diperoleh Yadi dari berdagang cukup besar, bahkan melebihi penghasilannya saat menjadi buruh pabrik. Dari pekerjaannya sebagai pedagang, ia mampu menyekolahkan ke-4 anaknya. Anak tertuanya yang baru lulus STM, telah mulai bekerja di sebuah pabrik di Cimahi. Sementara itu, istri Yadi membuka kursus menjahit di rumah dan memiliki 30 murid. Tempat kursus ini, merupakan anak cabang dari kursus menjahit YANI. Lima persen dari pendapatan harus disetorkan ke kantor pusat kursus YANI. Penghasilan bersih yang diperoleh dari membuka kursus ini, digunakan untuk membantu membiayai kebutuhan rumah tangga sehari-sehari.

Sumber: catatan lapangan Resmi Setia, 13 Agustus 2008.

Kedua kasus di atas memiliki perbedaan dan persamaan baik yang terkait dalam hubungan produksi maupun distribusi. Secara umum persamaan terjadi dalam hal keterlibatan mereka sebelumnya dalam kegiatan ekonomi formal, sebagai buruh pabrik, dan memiliki derajat ketergantungan tertentu terhadap industri formal maupun informal. Sedangkan perbedaannya mencakup status kepemilikan usaha, cara dan alat pemasaran, status pekerjaan, hubungan produksi, dan asal produk/ input (lihat tabel 1).

TABEL 1
PERBEDAAN MODEL PRODUKSI DAN DISTRIBUSI DI
DUA KASUS

Aspek perbedaan	Untung	Yadi
Kepemilikan usaha	Bukan pemilik	Pemilik
Cara pemasaran	Berkeliling dan menetap	Menetap
Alat pemasaran	Gerobak	Kios
Status pekerjaan	Pekerja	Pekerja sekaligus pemilik
Hubungan produksi	Tergantung	Mandiri dan tergantung ¹³
Asal produk/input	Industri rumahan	Industri besar

¹³⁾ Mandiri dalam menjalankan usaha dan tergantung dalam hal input produk yang diperdagangkan.

Dari uraian di atas tampaknya Yadi lebih memiliki keterkaitan dengan ekonomi formal karena ia berperan sebagai distributor produk-produk yang berasal dari perusahaan besar. Sedangkan Untung relatif memiliki sedikit keterkaitan dengan ekonomi formal, karena produk yang diperdagangkan berasal dari industri rumahan (informal) yang tidak terdaftar. Meskipun demikian, posisi Yadi sebagai pemilik sekaligus pekerja ternyata lebih memudahkannya dalam mengelola usaha dan mengakumulasi modal dibandingkan Untung yang berstatus sebagai pekerja. Menjadi pekerja dari industri informal cukup menyulitkan Untung dalam mengakumulasi modal karena minimnya keuntungan yang diperoleh. Kondisi ini juga kerap kali menyulitkannya dalam membiayai kebutuhan sehari-hari anggota keluarganya yang tinggal di kampung.

Seperti banyak pendatang lainnya, Untung bermigrasi ke kota untuk mencari pekerjaan yang lebih baik. Keterbatasan pilihan pekerjaan di desa, mendorongnya pindah ke kota. Namun di masa-masa menganggur atau menunggu pekerjaan baru, Untung lebih memilih kembali ke desa dan mengerjakan berbagai kerja serabutan di desa. Hubungan desa-kota ini akan dijelaskan dalam sub-bab berikutnya.

Dinamika Hubungan Desa-Kota

Terlepas dari berbagai perdebatan yang ada, secara umum, para pengamat ekonomi informal perkotaan menyepakati adanya keterkaitan antara pertumbuhan kegiatan ekonomi informal perkotaan dengan tingginya tingkat migrasi desa-kota. Hernando De Soto menyatakan, migrasi besar-besaran dari desa ke kota menye-

Tabel 2

Jumlah Penduduk Miskin Desa-Kota 1998 – 2007

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta)	
	Kota	Desa
1998	17,6	31,9
1999	12,4	25,1
2000	12,3	26,4
2001	8,6	29,3
2002	13,3	25,1
2003	12,2	25,1
2004	11,4	24,8
2005	12,4	22,7
2006	14,5	24,8
2007	13,6	23,6

diakan massa bagi berkembangnya ekonomi informal perkotaan (dikutip dari Portes and Schauffler 1993). Migrasi desa-kota terkait dengan tingginya angka kemiskinan di desa seperti yang diperlihatkan dalam tabel 2 di bawah ini.

Seperti yang telah dibahas dalam berbagai studi, tingginya tingkat kemiskinan di desa, terkait adanya ketimpangan pola kepemilikan lahan dan terbatasnya sumber daya yang bisa diakses. Kondisi ini menjadi salah satu pendorong migrasi desa-kota. Sebaliknya, tekanan keras di kota juga tidak jarang memaksa para migran untuk kembali ke daerah asalnya. Dengan kata lain, desa-kota memiliki faktor pendorong sekaligus penarik. Maman (34), pedagang aksesoris fashion di Jalan Sukajadi, Bandung, menceritakan bahwa saat ada operasi penertiban terhadap pedagang jalanan, ia memutuskan pulang kampung ke Kuningan. Setelah dua bulan, ia kembali ke Bandung dan berdagang di tempat semula. Selama di kampung, ia kembali bertani dan berternak.¹⁴ Hal serupa juga dialami Untung (38). Saat menganggur ia memutuskan kembali ke desanya di Cilacap untuk melaku-

kan berbagai pekerjaan serabutan, hingga ada pihak yang memberinya informasi mengenai lowongan pekerjaan di kota.¹⁵ Selama bekerja di kota, Untung menyisihkan sebagian penghasilannya untuk menafkahi istri dan anak-anaknya di kampung. Ia kerap kali harus berdagang keliling hingga lebih dari 12 jam per hari agar bisa mengirim uang pada keluarganya, atau membawa uang saat pulang kampung. Apalagi, anak tertuanya sudah mulai sekolah.

Kasus lain memperlihatkan bahwa, pekerja informal perkotaan yang masih memiliki dan mengelola lahan di desa akan kembali ke desa secara berkala terutama pada musim panen. Mereka akan kembali ke kota dengan membawa sebagian hasil panen untuk konsumsi sehari-hari. Subsidi dari desa tersebut bisa dimanfaatkan untuk menekan biaya pengeluaran selama di kota. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan materi tidak hanya mengalir dari kota ke desa tapi juga sebaliknya.

Terdapat berbagai bentuk dukungan yang diberikan desa ke kota maupun sebaliknya, baik berupa materi dan non-materi. Bentuk dukungan materi telah dijelaskan di atas, se-

¹⁴) Catatan lapangan Resmi Setia, 19 Agustus 2008.

¹⁵) Catatan riwayat hidup Untung Rahardjo, 2008.

dangkan dukungan non-materi bisa berupa pengasuhan anak. Selama kedua orang tua bekerja di kota, hak pengasuhan anak kerap diserahkan pada keluarga di kampung. Seperti yang dialami oleh Dewi (bukan nama sebenarnya), pelayan toko asal Jawa Tengah. Setahun setelah menikah dengan seorang pedagang kaki lima asal Bandung, ia dikaruniai seorang anak perempuan. Ia dan suami, memutuskan untuk menitipkan anak mereka kepada keluarga Dewi di Jawa Tengah. Selain karena biaya hidup di desa dianggap lebih rendah, ia juga merasa lebih nyaman melimpahkan pengurusan anak kepada keluarga terdekatnya.¹⁶

Bentuk dukungan non-materi lainnya, berupa akses terhadap pekerjaan di kota. Para pekerja informal pendatang yang telah cukup berhasil biasanya akan mengajak anggota keluarga atau tetangga di desa untuk bekerja di kota. Mereka akan memberikan informasi mengenai berbagai jenis pekerjaan yang tersedia, yang biasanya sama atau serupa dengan jenis pekerjaan yang sedang mereka lakukan. Untung (38) mendapatkan informasi tentang pekerjaannya sekarang sebagai tukang baso tahu dari tetangga sekampungnya di Ci-

lacap. Tetangga tersebut juga yang memperkenalkannya pada pemilik usaha baso tahu tersebut (lihat kotak kasus 2).

Bentuk hubungan desa-kota yang sering mendapat sorotan adalah kiriman uang (remittance). Banyak kasus memperlihatkan pentingnya kiriman uang dari kota bagi kehidupan ekonomi perdesaan. Dana yang diterima oleh keluarga di desa, dibelanjakan di desa sehingga bisa menggerakkan kegiatan ekonomi perdesaan (Hetler 1989 dikutip dalam Rachbini dan Hamid 1994). Bahkan tidak sedikit yang berhasil membuka usaha warung, berternak kecil-kecilan, dan membeli sepetak tanah di desa. Selain itu, kiriman uang juga kerap dipergunakan untuk membiayai sekolah, yang kemudian mendorong tingkat pendidikan di area perdesaan. Berbagai uraian tersebut, menunjukkan sebagian dimensi hubungan desa-kota yang mewarnai kehidupan para pekerja informal perkotaan.

Kesimpulan

Tulisan ini menyimpulkan beberapa hal yang penting dicermati dalam pembahasan ekonomi informal perkotaan:

1. Para pelaku ekonomi informal

¹⁶⁾ Catatan lapangan Resmi Setia, 9 Juli 2008.

- perkotaan memiliki karakteristik beragam dan tidak hanya melibatkan kelompok miskin perkotaan. Oleh karena itu, kegiatan ekonomi informal tidak bisa disamakan dengan kegiatan ekonomi orang miskin.
2. Kegiatan ekonomi informal memiliki keterkaitan yang cukup erat dengan ekonomi formal, baik dari sisi produksi dan distribusi, maupun hubungan kerja para pelakunya.
 3. Kegiatan ekonomi informal-formal selain memiliki hubungan saling ketergantungan/fungsional juga mengandung unsur eksploitasi.
 4. Keberadaan para pekerja informal, terutama pendatang, memiliki kontribusi penting terhadap kehidupan ekonomi perdesaan dan tingkat pendidikan penduduknya.
 5. Kebijakan yang diarahkan terhadap para pelaku ekonomi informal perkotaan harus mempertimbangkan permasalahan yang terjadi dalam kegiatan ekonomi formal, permasalahan di area perdesaan, dan keragaman karakteristik para pelaku ekonomi informal.
 6. Pertumbuhan jumlah pekerja informal, terutama yang terkait dengan praktik informalisasi tenaga kerja, menekankan pentingnya pengorganisasian meluas yang tidak hanya mencakup buruh yang bekerja secara formal juga informal. Pengorganisasian pekerja informal juga cukup krusial mengingat keberadaan mereka yang rentan dan tidak memiliki perlindungan dan jaminan sosial apa pun.

Daftar Pustaka

- BPS (2008). *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia*. Jakarta, BPS.
- Breman, Jan (2001). *"An Informalised Labour System: End of Labour Market Dualism."* Economic and Political Weekly 36 (52): 4808-4821.
- Bromley, R. (1979). *"Introduction-The Urban Informal Sector: Why Is It Worth Discussing?"* The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies. R. Bromley. Oxford, Pergamon Press: 1031-1032.
- Bromley, R. (1979). *"Organization, Regulation and Exploitation in the So-Called 'Urban Informal Sector': The Street Traders of Cali, Colombia."* The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies. R. Bromley. Oxford, Pergamon Press: 1161-1172.
- Castells, Manuel dan Alejandro Portes (1989). *"World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy."* The Informal Economy: Studies in Advance and Less Developed Countries. Alenjandro Portes, Manuel Castells, and Lauren A. Benton. London, The Johns Hopkins University Press: 11-37.
- Cross, John C. (1998). *"Co-optation, Competition, and Resistance: State and Street Vendors in Mexico City."* Latin American Perspectives 25 (2): 41-61.
- Firdausy, C. M. (1995). *"Model dan Kebijakan Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima."* Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima di Perkotaan. C. M. Firdausy. Jakarta, Dewan Riset Nasional dan Bappenas Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI.: 139-156.
- Handayani, Suci. (2006). *Pelibatan Masyarakat Marginal dalam Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif: Sebuah Pengalaman di Kota Solo*. Solo, KOMPIP dan The Ford Foundation.
- Mazumdar, D. (1991). *"Sektor Informal di Kota: Analisis Empiris Terhadap Data dari Berbagai Negara di Dunia Ketiga."* Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota. C. Manning and T. N. Effendi. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia: 109-137.
- Moser, C. N. (1979). *"Informal Sector or Petty Commodity Production: Dualism or Dependence in Urban Development?"* The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies. R. Bromley. Oxford, Pergamon Press: 1041-1064.
- Pena, S. (1999). *"Informal Markets: Street Vendors in Mexico City."* Habitat International 23(3): 363-372.
- Portes, Alejandro dan Richard Schauffler (1993). *"Competing Perspectives on The Latin American Informal Sector."* Population and Development Review 19 (1): 33-60.
- Rachbini, D. J. and A. Hamid (1994). *Ekonomi Informal Perkotaan: Gejala Involusi Gelombang Kedua*. Jakarta, LP3ES.

- Resmi Setia (2004). *Gali Tutup Lubang Itu Biasa: Strategi Buruh Menanggulangi Persoalan dari Masa ke Masa*. Bandung, Yayasan AKATIGA.
- Sethuraman, S. V. (1991). "*Sektor Informal di Negara Sedang Berkembang*." Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota. C. Manning and T. N. Effendi. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia: 90-108.

Surat Kabar

- Kompas, 5 Mei 2008. "*Analisis Ekonomi: Nestapa Pekerja*." Faisal Basri.
- Kompas, 25 November 2002. "*Analisis Ekonomi: Wajah Murung Ketenagakerjaan Kita*." M. Chatib Basri.

Dokumen Tidak Dipublikasikan

- Catatan lapangan tim peneliti AKATIGA, Juli – Agustus 2008.
- Catatan riwayat hidup Untung Rahardjo, Agustus 2008.
- Resmi Setia dan Deni Mukbar (2008). *Draft Laporan Studi Pemetaan PKL di Kota Bandung*. Bandung, Yayasan AKATIGA.

BATAS NEOLIBERAL: PERLUASAN KAPITALIS DAN PEREKONOMIAN INFORMAL DI INDONESIA

*Dylan Clark.*¹

Pagi hari, buruh-buruh pabrik di Cimahi menyesaki jalanan. Mereka berkerumun di bangku-bangku reyot, berbincang satu sama lain, sambil menikmati sarapan. Seorang wanita menawarkan sepasang sepatu plastik, dari pedagang yang menggelar barang dagangannya di atas selempang kain. Wanita lainnya mengirim pesan singkat alias sms kepada pengasuh anak, untuk menanyakan kabar anaknya. Kepulan asap rokok yang dihembuskan mulut ratusan orang, menyatu dengan asap knalpot kendaraan. Angkot dan ojek berhenti di pinggir jalan, menurunkan banyak penumpang, yang juga buruh pabrik.

Pabrik terdekat –suatu perusahaan garmen ekspor– dikelilingi

tenda-tenda pedagang kaki lima (PKL), yang kelangsungan hidupnya tergantung dari pendapatan para buruh pabrik. Ketergantungan mereka kepada para buruh pabrik sangat tinggi, karena pada dasarnya hidup keluarga para PKL itu tergantung pada upah yang diterima buruh pabrik. Mereka, ibarat berangas yang menjadi parasit di tubuh ikan paus. Atau malah sebaliknya?

Dapatkah pabrik itu bertahan hidup tanpa lautan para pekerja “informal” ini? Dapatkah pabrik itu bertahan hidup tanpa subsidi dari bidang reproduktif (Wolf 1992)? Dapatkah pabrik-pabrik itu menawarkan gaji yang hanya Rp 934.250,00 setiap bulannya (US\$ 78)², tanpa kehadiran 71 persen

¹) Asisten Profesor di Jurusan Antropologi, Universitas Toronto. Saya ingin berterima kasih dengan sepenuh hati dan sedalam-dalamnya pada Resmi Setia Milawati, karena tanpanya tulisan ini tidak akan pernah terjadi.

²) Suwarni 2008.

tenaga kerja Indonesia yang bekerja di sektor ekonomi non-formal? Dapatkah pabrik-pabrik itu bertahan hidup tanpa adanya pengaturan tenaga kerja yang fleksibel, subkontrak, dan *outsourcing*? Saya ingin memperdebatkan bahwa kapital global, melalui pabrik-pabrik seperti yang terdapat di Cimahi, sedang memperluas saluran ekstraksinya melalui cara-cara baru.

Dengan memperhatikan pola-pola itu, kita akan dipaksa untuk memikirkan kembali cerita tentang pembangunan Indonesia. Sejak 1945, perekonomian Indonesia secara normatif terlihat mengikuti alur yang jelas. Jalan hidup yang dipilih oleh Indonesia, sama seperti negara-negara post kolonial lainnya, dimulai dari dekolonisasi dan sosialisme pada zaman Sukarno, sampai dengan kebangkitan Orde Baru dan keakrabannya dengan hegemoni Amerika. Seperti banyak negara post kolonial, Indonesia akhirnya memilih jalan untuk bergabung dengan cita-cita kapitalisme global, dan Indonesia diberi peran sebagai “negara berkembang”.

Sebagai negara miskin, Indonesia harus mengeksploitasi sumber-sumber daya alam yang dimilikinya

untuk tujuan ekspor, mengubah sebagian besar lahan pertanian menjadi lahan industri, dan menjadi tempat bagi usaha manufaktur yang dikendalikan oleh negara-negara asing (Hill 1996). Sebagai gantinya, negara, institusi-institusi keuangan internasional, dan para ahli teori pembangunan, menjanjikan sebuah jalan menuju “pertumbuhan ekonomi” yang diukur oleh indikator-indikator ekonomi standar seperti “produk domestik bruto”.³

Setelah mengalami kemiskinan, Indonesia harus memperoleh kekayaan melalui “perdagangan bebas” dalam ruang global kapitalisme transnasional. Tidakkah Indonesia mengikuti pola yang telah disediakan? Tidakkah Indonesia menyaksikan pertumbuhan ekonomi, kebangkitan kelas menengah, dan bahkan kehadiran demokrasi? Apakah Indonesia memang sesungguhnya sedang *berkembang*?

Dalam tulisan ini, saya berargumen bahwa Indonesia mewakili sebuah bangsa yang berpegang pada sebuah pembangunan ekonomi bentuk baru; sebuah terobosan yang senantiasa memperdalam perekonomian “informal”. Saya ingin menyatakan bahwa kapitalisme saat ini sedang

³⁾ Untuk ikhtisar dan pembahasan asumsi-asumsi yang lengkap, lihat Peet 2007, 46-50 dan MacEwan 1999.

mengalami sebuah transformasi perimbangan yang luar biasa, dan Indonesia merupakan sebuah tempat yang cocok dalam merenungkan perbaikan-perbaikan tersebut. Saya ingin menyatakan bahwa perekonomian Indonesia telah memasuki peranan barunya dalam kapitalisme global. Sebuah peranan yang akan membuat sebagian besar masyarakatnya miskin untuk beberapa masa mendatang.

Secara khusus, saya ingin membahas sektor informal di Indonesia yang jumlahnya berlimpah, dan menyatakan bahwa perluasan sektor informal di Indonesia terjadi di tengah-tengah krisis. Klaim ini berdasarkan pada hasil penelitian lapangan saya bersama dengan Resmi Setia Milawati di Bandung pada tahun 2008, dan juga wawancara saya dengan para pemilik perusahaan penting di tingkat lokal. Untuk menekankan pentingnya sektor informal global, saya mengikuti karya Lourdes Benaría, Alejandro Portes, dan Manuel Castells (cf. Portes, Castell, & Benton 1989). Saya juga menggunakan data terkini yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia, di mana data itu menunjukkan pertumbuhan stabil sektor informal dalam waktu sepuluh tahun terakhir (1998-2008), dan mungkin jauh lebih lama dari sepuluh tahun

(Frankema dan Marks 2007).

Banyak penelitian yang menunjukkan perluasan di sektor informal secara global, dari 1980 sampai dengan 1999 (bandingkan dengan tulisan Jacques Charmes dikutip dalam Lourdes 2003: 111). Sebuah penelitian dari International Labour Organization/ILO (2007) juga menyatakan hal yang sama. Penelitian tersebut berupaya memprediksi sektor informal sampai dengan tahun 2015, dan melihat bahwa di masa depan tidak akan ada kemunduran dalam sektor informal, serta menggambarkan banyaknya kendala dalam upaya formalisasi tenaga kerja. Meskipun demikian, saya ingin menyatakan bahwa perekonomian informal di Indonesia yang melonjak cepat, harus dipahami, khususnya sebagai bagian dari efek fenomena global: perluasan baru dari kapitalisme.

Melacak Pembangunan di Indonesia

Sejak masa kemerdekaan, politik dan ekonomi Indonesia telah mengikuti sebuah alur yang mudah ditebak: dengan adanya dekolonisasi, negara mengganti sistem pemerintahan dan kepemilikan kolonial dengan sistem pribumi. Dan, dihadapkan pada kebutuhan untuk

“modernisasi”, juga kebutuhan untuk nilai mata uang yang kuat, pemerintah baru di Indonesia mencari bantuan dan investasi luar negeri. Pertama dari blok komunis, lalu dari pusat-pusat kapitalisme. Blok kapitalis yang dipimpin oleh pemerintah Amerika, kemudian mengeksploitasi kelemahan-kelemahan politik dan ekonomi yang dialami pemerintahan awal Indonesia, dan membantu kemunculan Orde Baru; sebuah rezim otoritarian yang berkomitmen pada penanaman modal luar negeri, penyesuaian struktural, dan militerisasi. Rezim ini menghasilkan peningkatan yang menakjubkan dalam hal usaha manufaktur. Alhasil, Indonesia menjadi daerah tujuan para penanam modal asing.

Sejak 1970-an sampai saat ini, Indonesia telah menjadi bagian dari perubahan besar dalam kualitas kapitalisme, seiring dengan perpindahan besar-besaran usaha manufaktur ke negara-negara miskin. Menurut Jeffrey Winters (1996: 218): “Dalam penutupan dekade di abad dua puluh, kita telah menyaksikan awal dari sebuah *‘locational revolution’*.” Revolusi ini terdiri dari bagian yang mungkin sekarang dapat kita sebut sebagai “neoliberalisme”, sebuah cara yang problematis tapi berguna dalam membentuk konsepsi

istilah militer tersebut. Winters menambahkan, “Sebagai sebuah fase dalam perkembangan kapitalisme, hal tersebut menyebabkan gangguan di bidang ekonomi dan membawa transformasi di bidang politik, sama halnya dengan Revolusi Industri ...” Namun, saya ingin membentuk gagasan bahwa revolusi ini tidak hanya bersifat *locational*, tapi juga bersifat *informal* dalam perluasannya. Redistribusi perusahaan formal ke belahan dunia bagian Selatan, mungkin dapat lebih dimengerti sebagai bagian dari perubahan menuju informalisasi kapitalisme global.

Dalam nilai nominal, Indonesia pernah menjadi sebuah tempat yang mencolok bagi perluasan ekonomi di sektor formal, karena investasi asing (dan kemudian investasi dalam negeri) bekerja untuk memodernisasi industri dan pertanian. Ekspor, baik dalam pengertian absolut maupun sebagai bagian dari perekonomian, mengalami peningkatan tinggi (Hill 1996). Dari 1966 sampai dengan 1991, usaha manufaktur meningkat dari 8 persen ke 22 persen jumlah GDP. Sementara usaha pertanian, merosot dari 51 persen ke 19 persen (Hill 1992: 20). Di tahun 1991, “untuk pertama kalinya dalam sejarah bangsa, hasil usaha manufaktur

melebihi usaha pertanian” (ibid: 19).⁴ Pertumbuhan usaha manufaktur di Indonesia berarti bahwa jutaan orang mencari nafkah di sektor yang baru dan bertumbuh pesat ini.

Dari perspektif teori pembangunan normatif, dan bahkan teori pembangunan kritikal, peningkatan usaha manufaktur akan mulai mengikutsertakan bagian yang lebih besar dari populasi. Alhasil, para tenaga kerja yang diupah ini akan menghabiskan pemasukan mereka dalam aktivitas di sektor formal yang sedang meluas, seperti mengunjungi pusat perbelanjaan dan membeli komoditas industri (bandingkan dengan Friedman 1999). Menurut Lourdes Benaría (2003: 109), “Selama tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an, sektor informal dalam perkembangannya dipandang sebagai bentuk pekerjaan sementara.” Sektor formal dipandang sebagai sektor “modern”, dan sebagai hasil perkembangan yang tak dapat terhindarkan. Sementara sektor

informal pada akhirnya akan menjadi sebuah masa lalu pra-modern⁵. Dengan kata lain, sektor formal perlahan-lahan akan menyerap, tak tertandingi, dan membuat sektor informal menjadi sektor yang terlarang. Namun, di Indonesia (dan di banyak tempat lain), sektor informal belum berkurang: berlawanan dengan semua prediksi, sektor informal malah meluas.

Dimanakah Sektor Informal?

Perluasan sektor informal di Indonesia tidak serta merta membatalkan model perkembangan konvensional. Sebagai contoh, krisis moneter 1997-1998 meninggalkan luka yang amat dalam pada perekonomian individual di Asia dan juga kawasan ini secara keseluruhan. Mata uang yang anjlok menghasilkan kebangkrutan, pemecatan, serta pengurangan dalam pengeluaran negara. Seperti yang sudah diperkirakan oleh semua orang, sektor informal di Indonesia serta

⁴) Antara tahun 1989 dan tahun 1991 sendiri, ekspor tekstil dan pakaian berlipat ganda, dan menjadi ekspor terbesar di Indonesia. Bahkan dalam periode yang sama, pertumbuhan ekspor alas kaki lebih cepat meningkat, melonjak dari US \$1 juta per tahun di awal tahun 1980-an ke US \$1 milyar per tahun di akhir dasawarsa. Antara tahun 1989 dan tahun 1991 penjualan alas kaki meningkat empat kali lipat (Hill 1992: 22). Untuk ikhtisar yang lebih lengkap, lihat Hill 1996, khususnya bab 8, “Transformasi Industri.”

⁵) Keinformalan secara menyeluruh dalam hubungan perekonomian di Indonesia menyerupai keadaan di Inggris di awal sampai dengan pertengahan abad ke-19 (lihat Thompson 1963).

merta meluas, karena jutaan orang mencari perlindungan ekonomi dari krisis yang terjadi (ILO 1998). Sesungguhnya, keuntungan di sektor informal diperoleh dengan cepat dan tersebar luas sehingga pengangguran hanya meningkat secara marjinal (Wie 2002: 239). Jadi, mungkin perluasan di sektor informal lebih disebabkan oleh krisis ekonomi yang terjadi baru-baru ini (Ishida 2000), dan mungkin juga, kita akan menyaksikan lagi sebuah perluasan sektor informal sebagai dampak dari krisis di tahun 2008. Dengan kata lain, ketika perekonomian formal di Indonesia mengalami tekanan episodik, sektor informal meluas dalam beberapa tahun sampai krisis ekonomi mereda. Namun demikian, saya ingin menyatakan bahwa pandangan normatif mengenai sektor informal ini mengevaluasi kualitas baru kapitalisme secara tidak benar.

Laporan ILO terbaru mengenai sektor informal di Asia menggunakan pandangan normatif. Meskipun terdapat beberapa aspek struktural dari perkembangan sektor informal, laporan ILO melihat perkembangan tersebut dalam hubungannya dengan “ketidakmampuan” mekanisme formal untuk memformalisasi kekuatan milyaran-tenaga kerja: “Kenyataan bahwa lebih dari satu milyar orang

Asia masih bekerja di bidang ekonomi informal mencerminkan sebuah ketidakmampuan mekanisme formal yang persisten dan menyulitkan, perlindungan dan sistem yang menembus atau melayani sejumlah pekerja dan tempat bekerja dengan secukupnya.” (ILO 2007: 18). Pandangan positif ini melihat sektor informal sebagai sebuah anomali yang menyulitkan, seolah-olah sektor formal belum mampu menyerap sektor informal. Laporan tersebut menyatakan bahwa kebijakan pembangunan yang layak akan membantu memformalisasi tenaga kerja yang sangat besar di benua ini.

Asumsi paradigmatik ini –yang menyatakan bahwa kebijakan pembangunan yang baik dapat memformalisasi milyaran tenaga kerja di Asia– sangatlah problematis. Pertama-pertama, asumsi ini gagal dalam mengikutsertakan dinamika struktural neoliberal yang mendorong perluasan ke dalam sektor informal. Kedua, laporan ILO kembali menyatakan kekeliruan dalam pembagian sektor informal/formal: formalisasi tenaga kerja yang superficial tidak (dan tidak akan) mengubah posisi dasarnya yang “informal” dalam perekonomian (Buechler and Buechler 1992). Dengan kata lain, penerapan prosedur formalisasi, mi-

salnya terhadap pedagang kaki lima di wilayah perkotaan Pulau Jawa, hanya akan membawa sedikit sekali perubahan yang berharga dalam lokasi, tingkah laku, dan artikulasi dalam hubungannya dengan perekonomian “formal” yang lebih mapan.

Hal yang ingin saya ajukan dalam tulisan pendahuluan ini adalah bahwa kapitalisme global sedang mengeskplotasi sektor informal di dunia secara agresif. Hegemoni modal keuangan –zaman neoliberalisme– sedang membuat tekanan-tekanan yang sangat besar untuk menurunkan biaya produksi. Dalam praktiknya, ini sama halnya dengan mengeksploitasi tenaga kerja informal dalam batasnya yang baru dan sangat luas. Seperti tidak pernah terjadi sebelumnya, perekonomian global menemukan dan menambang hasil dari sektor informal global. Dengan kecepatan dan kekuatan yang menakjubkan, kapitalisme menyebabkan *outsourcing*, penurunan keahlian, fleksibilisasi tenaga kerja (Castells dan Portes 1989; Mingione 1985). Yang sedang kita saksikan saat ini bukanlah “ketidakmampuan” sektor formal untuk menyerap sektor informal, tetapi sebaliknya. Dengan milyaran tenaga kerja dan tingkat pengangguran yang

semakin meningkat, kapitalisme neoliberal di abad ke-21 secara aktif sedang memproduksi dan memperbesar sektor informal global.

Adaptasi Ekonomi: Kecerdikan Informal

“Sektor informal” merupakan sebuah sistem perekonomian yang tidak didefinisikan secara baik, dan merupakah sebuah wilayah yang tidak dimengerti secara menyeluruh. Lebih mudah untuk memikirkan sektor tersebut, dibandingkan dengan mengetahuinya secara baik. Lebih mudah untuk menggenggamnya, dibandingkan dengan mengukurnya. Kita dapat mengatakan bahwa sektor informal adalah bagian dari sebuah perekonomian yang sebagian besar berfungsi tanpa peraturan, perpajakan, atau ketetapan. Sektor tersebut berpindah-pindah, berubah-ubah, dan tidak dalam keadaan aman. Sektor tersebut seringkali bersifat spontan, muncul secara cepat untuk mengisi celah yang dibentuk oleh perekonomian formal yang sulit dikelola.

Pada dasarnya sektor informal seringkali bersifat seperti parasit, mengeksploitasi sektor formal dan dirinya sendiri. Sektor informal adalah kolam yang sangat besar berisi tenaga kerja, bereaksi dan meluas secara terpadu dengan lingkaran

perekonomian. Sektor informal seringkali bersifat ilegal atau kuasi-ilegal dan secara teratur bertahan hidup dalam ladang ketidakpastian, dengan menggunakan penyuapan dan penipuan untuk melindungi hal-hal sedikit yang dimilikinya. Rentan terhadap lonjakan harga dan putaran perekonomian, para tenaga kerja di Jawa Barat telah menciptakan (dan diciptakan oleh) sebuah perekonomian informal dalam ukuran dan skala yang sangat besar.

Di Pulau Jawa, perekonomian rumah tangga dapat menyesuaikan diri dalam tingkatan yang luar biasa. Seperti yang diperlihatkan dalam literatur yang dibahas di bawah ini, keanekaragaman parameter dalam sektor informal menawarkan hal-hal yang dapat disesuaikan, yang dapat diperluas atau diperkecil, yang disesuaikan dengan kebutuhan pada saat itu; jumlah jam kerja setiap anggota rumah tangga, jumlah pekerjaan di setiap rumah tangga, pekerjaan

yang menggunakan tenaga anak-anak, pertanian subsistensi (termasuk pertanian ilegal), tenaga kerja upahan musiman dari daerah perdesaan, tenaga kerja di daerah perkotaan di sektor informal, migrasi antar pulau dengan tujuan bekerja atau berdagang, bekerja di negeri seberang, ketergantungan pada kerabat dan lingkungan masyarakat untuk tujuan reproduktif, dan lain sebagainya.

Dalam penelitian lapangan saya bersama Resmi Setia Milawati, saya menemukan bahwa tenaga kerja di sektor informal di Bandung mempertahankan dan beradaptasi dengan kebiasaan lama para tenaga kerja, dengan tanpa terkecuali. Perekonomian rumah tangga dapat mengatasi masalah keuangan dan bersifat adaptif, sementara tenaga kerja perorangan memperlihatkan deretan keahlian, mobilitas dan kemampuan manuver yang sangat menakjubkan.⁶ Temuan awal saya menunjukkan bahwa para pekerja di sektor informal

⁶) Setiap orang harus berhati-hati dalam membuat model sektor informal dalam istilah yang terlalu dinamis. Penelitian lapangan saya sendiri menunjukkan bahwa beberapa anggota sektor informal di Bandung telah memiliki pekerjaan yang cukup stabil untuk beberapa tahun. Penelitian itu juga menunjukkan pola yang lebih dinamis dibandingkan dengan penelitian Schmidt di Bandung pada pertengahan tahun 1980-an. Saya beranggapan bahwa sektor informal bersifat semakin sementara sejak saat itu, dengan berbagai alasan yang saya telusuri di dalam tulisan ini, dan saya juga beranggapan bahwa Schmidt terlalu menekankan pada kestabilan sektor informal –Schmidt lebih menekankan penelitiannya pada pimpinan perusahaan di sektor informal, bukan pada pekerja pada umumnya, dan hal ini membuat datanya menjadi timpang (lihat Cremer 1989).

ini membentuk sebuah sub-perekonomian yang sangat besar. Sub-perekonomian ini mampu menurunkan biaya produksi di sektor formal dengan cara mempertahankannya bersama-sama dengan reproduksi dalam negeri, barang dagangan dan layanan dengan biaya murah, serta tenaga kerja yang dinamis. Penelitian saya juga menunjukkan bahwa para pengusaha manufaktur di Bandung semakin berpaling pada susunan tenaga kerja yang fleksibel, subkontrak, dan pembelian dari luar; kondisi di mana Indonesia banyak mengambil dari dan memproduksi sektor informal. Dengan menggunakan klaim ini, saya bertujuan meninjau kembali sebuah tulisan mengenai sektor informal yang dibuat pada tahun 1970-an, pernah diringkas oleh D.K. Forbes, "...di batas luar –produksi makanan dan barang-barang konsumen murah, pengelolaan cadangan barisan tenaga kerja, dan kesempatan yang ditawarkan untuk melengkapi pendapatan dalam bentuk gaji dan sebagai sebuah pasar untuk barang-barang kapitalis– sangatlah penting dalam produksi kapitalis" (1984: 173). Tapi, Forbes, sama halnya dengan Peet (2007), Harvey (2003), dan orang-orang terpelajar lainnya dalam bidang "globalisasi", tidak menghubungkan modal hegemoni

dengan produksi dan perluasan sebuah sektor informal global. Keunggulan ini sangatlah penting dalam memahami fase kapitalisme yang sedang terjadi saat ini.

Dalam penelitian saya, pertumbuhan informal di Indonesia merupakan sebuah hasil dan sumber ekstraksi modal dalam negeri dan modal internasional. Usaha manufaktur global tidak hanya semakin direlokasikan ke tempat-tempat seperti Indonesia, tapi perwujudan usaha manufaktur global di Indonesia juga semakin fleksibel. Sama halnya dengan perusahaan-perusahaan di dunia post-industri (Boltanski dan Chiapello 2005), perusahaan-perusahaan Indonesia memburu susunan "neoliberal" dengan tenaga kerja, pengelolaan, inventaris, dan produksi. Melalui subkontrak, pembelian dari luar, dan pengupahan pekerja sementara, sektor formal di Indonesia semakin menerobos ke dalam sektor informal, sebagai cara untuk menurunkan biaya tenaga kerja. Perubahan yang semakin dinamis di tingkat rumah tangga dan tenaga kerja, dijadikan zona ekonomi untuk menarik kekayaan. Saya yakin bahwa lapisan ekstraksi yang semakin dalam ini bukanlah sebuah kebetulan dalam kapitalisme global, tapi merupakan sebuah keterpaduan dalam perluasan baru sektor tersebut.

Perekonomian “Informal” yang Bertahan Lama: Kajian dari Pulau Jawa, Sumatra, dan Sulawesi

Meskipun puluhan juta tenaga kerja di Indonesia sesuai dengan tuntutan neoliberalisme yang fleksibel, kemampuan beradaptasi mereka bukanlah suatu hal yang baru. Seperti yang sudah didokumentasikan dalam banyak penelitian, banyak bagian dari yang sekarang disebut negara Indonesia dalam kurun waktu lama telah memperlihatkan taktik tenaga kerja yang dapat berpindah-pindah secara menakjubkan. Dengan pola perdagangan kapitalis, tenaga kerja yang diupah, kerajaan hierarkis dan kolonialisme yang bertahan lama, banyak orang di Indonesia telah menemukan cara-cara untuk menghadapi dikotomi formal/informal, dan untuk merespon fluktuasi pasar. Banyak penelitian yang telah mencoba untuk memahami seluk beluk perekonomian daerah tersebut, sejak berabad-abad yang lalu.

Saat ini saya ingin mengulas dan membahas beberapa penelitian yang telah dibuat sejak masa kemerdekaan dalam rangka memikirkan praktik-praktik informal yang tersebar luas di Indonesia. Ikhtisar-ikhtisar ini dapat membantu merangkai

sejarah, dan membuat hipotesis tentang munculnya sebuah “kaum proletar” di Indonesia, khususnya di Pulau Jawa. Gambar yang dipilih secara selektif dari tulisan-tulisan di bawah ini menyatakan bahwa pola ekonomi dari hiper-fleksibilitas di Pulau Jawa (dan tempat-tempat lainnya di kepulauan tersebut) mempunyai sejarah yang panjang. Tanpa menyampingkan keanekaragaman di Indonesia yang sangat spasial dan temporal (bandingkan dengan Breman 1982, Lindblad 1993, Lindblad 1994), tulisan-tulisan tersebut dengan konsisten menunjukkan pola tenaga kerja yang fleksibel. Variabel strategi-strategi ekonomi ini –mulai dari tenaga kerja yang diupah sampai dengan kewirausahaan ritel, sampai pada titik migrasi, sampai pada sebuah pengelompokan keahlian dan praktik-praktik budaya secara subjektif– merupakan sebuah perangkat strategi subsistensi yang dapat berubah-ubah.

Produksi komoditas kecil telah menjadi sebuah aspek penting dalam perekonomian di daerah perdesaan di Pulau Jawa selama satu abad atau bahkan lebih (Alexander 1987, Boomgaard 1989, Fernando 1993, Padmo 1993, Wolters 1994). Alexander menyatakan bahwa orang-orang Belanda memulai tren –yang masih

terlihat sangat jelas dalam diskursus ekonomi yang dominan— dalam mereduksi perekonomian informal ini. Orang-orang Belanda meremehkan dan menempatkan sumber-sumber perilaku ekonomi dan penghasilan ini di batas luar. Sebuah tulisan ekstensif mengenai sejarah Hindia Belanda memperlihatkan sebuah gambaran mengenai fleksibilitas tenaga kerja di berbagai bagian dari kepulauan Jawa (bandingkan dengan Stoler 1995).

Clifford Geertz (1963: 30-1) memprakarsai beberapa pembahasan modern mengenai kehidupan di perdesaan Indonesia: susunan topik yang telah dibahas selama hampir setengah abad. Di sini, kami hanya mengambil sebagian kecil dari benang pembahasan tersebut: ikhtisar Geertz mengenai perdagangan komoditas kecil di Pulau Jawa. Penekanan Geertz dalam analisisnya mengenai pasar informal di Pulau Jawa memiliki batas-batas tertentu dan kecenderungan involusioner. Geertz menggambarkan penjual keliling sebagai orang-orang yang mengutamakan bahan-bahan yang mudah dijinjing dan mudah disimpan, penjual keliling yang memiliki omzet tinggi dan volume rendah. Meskipun banyak orang terpelajar telah memberikan kritik terhadap penguraian mengenai

pedagang informal ini, penguraian tersebut tetap bisa mempertahankan keabsahannya. Penelitian lapangan Geertz, lebih dari 50 tahun lalu, tentunya mencerminkan masa yang berbeda. Akan tetapi, seseorang hanya perlu mengunjungi warung dan pasar di tahun 2008 untuk menyaksikan tren yang sama terjadi. Namun demikian, dari fenomena yang sama, saya menyarankan agar kita tidak hanya berfokus pada batas-batas yang ada, tapi juga pada variabilitas dan mobilitasnya.

Beberapa dekade kemudian, Jane Alexander dalam tulisannya menunjukkan bahwa uraian tersebut tidak sepenuhnya sah, entah karena kesalahan yang dilakukan Geertz atau karena uraian Geertz telah melewati batas waktu (1987: 159). Namun demikian, Alexander mendukung sejumlah pengamatan Geertz mengenai perdagangan di sektor informal, dalam penelitian lapangan yang dilakukan tiga dekade kemudian. Alexander menyatakan, “Di daerah perdesaan di Pulau Jawa, di mana hampir semua keluarga tidak memiliki lahan yang cukup sebagai sumber nafkah—tidak cukup untuk seorang pun dalam keluarga— perdagangan dan pabrik perabot rumah tangga tidaklah perifer bagi beberapa keluarga, tapi

merupakan suatu komponen penting dalam upaya banyak rumah tangga demi kelangsungan perekonomian.” (1987: 86). Alexander menggambarkan produksi komoditas kecil di Jawa Tengah pada tahun 1980-an sebagai “sebuah bagian yang utuh dari masyarakat perdesaan di Pulau Jawa” dan di sana pula pabrik-pabrik kecil “tumbuh pesat dan cepat, dan mereda dengan cepat pula” (1987: 86).

Dalam tulisannya, Alexander menggambarkan ketertancapan produksi dan perdagangan komoditas kecil di dalam sektor perdesaan di Pulau Jawa. Alexander menuliskan tentang kelaziman yang hampir tidak kentara, sehubungan dengan pabrik komoditas kecil tidak lebih kurang lazim dibandingkan dengan pertanian. Pengamatan Alexander mengenai para produser ini adalah:

Pabrik-pabrik seperti itu beroperasi dalam sebuah kendala ekonomi tertentu: memaksimalkan penghasilan total dalam rumah tangga menjadi tujuan ekonomi utama. Berbeda dengan perusahaan-perusahaan kapitalis yang memiliki tujuan untuk memaksimalkan laba dengan cara mengurangi tenaga kerja, para produser komoditas kecil di Pulau Jawa bertujuan untuk memaksimalkan penggunaan tenaga kerja dalam rumah tangga dan hanya akan menoleransi pengurangan tenaga kerja dalam produktivitas tenaga kerja marjinal

dan laba, selama total penghasilan dalam rumah tangga ditingkatkan (1987: 87).

Alexander menyanjung Geertz dalam tulisannya, meskipun sanjungan tersebut disampaikan beberapa dekade kemudian dan bersamaan dengan berbagai kritik (bandingkan dengan White 1976, 1983). Para produser dan pedagang kecil yang digambarkan Alexander memperlihatkan fleksibilitas yang luar biasa dalam tingkatan perorangan, rumah tangga, perdesaan, dan tingkatan ekonomi lainnya yang lebih besar. Berlawanan dengan banyak perekonomian yang sangat dikendalikan oleh umur serta pangkat dan jenis kelamin, etnografi yang diterapkan Alexander menggambarkan sebuah kecairan konstan yang adaptif: “Dalam beberapa kesempatan, hampir semua anggota keluarga dalam sebuah rumah tangga akan melakukan pekerjaan apa pun juga” (1987: 90).

Dalam tulisan penting lainnya yang muncul di zaman yang sama, Ulrich Mai dan Helmut Buccholt (1987) melihat bahwa perekonomian di daerah perdesaan di Indonesia memiliki fleksibilitas yang sangat mengesankan. Bagi Mai dan Buccholt, perdagangan merupakan sebuah strategi penting

dalam rumah tangga, tapi hanya satu dari sekian banyak strategi lainnya. Panen-uang tunai, pertanian subsistensi, tenaga kerja yang diupah, dan usaha industri kerajinan tangan, sangat bermanfaat bagi kelangsungan hidup perekonomian rumah tangga. Selain itu, aktivitas-aktivitas semacam itu bergantung pada variasi dalam rumah tangga, musim, dan jumlah lahan yang dimiliki oleh sebuah keluarga.

Perubahan penting lainnya tentu sudah ada sejak masa Geertz di tahun 1950-an: berkurangnya kegiatan saling membantu, pertukaran barang, dan merenggangnya banyak hubungan sosial. Dengan adanya penaklukan perekonomian uang tunai, hampir semua orang Indonesia terlibat dalam ketenagakerjaan yang dijadikan komoditas, dan mengubah produksi menjadi nilai-nilai yang bisa diuangkan. Transformasi ideologi ini—bergabung dengan banyak sekali perubahan struktural—telah mengikis *mapalus*, kelompok *mutual-aid*. Seperti yang ditulis oleh Mai dan Buccholt, “Satu-satunya cara untuk melepaskan diri dari kelaparan adalah dengan berdagang di pasar” (1987: 138). Tulisan mereka mengutip dan menyatakan pendapat yang sama dengan penelitian dari

Afrika dan Cina yang sudah lebih dahulu dipublikasikan: perekonomian rumah tangga di pedesaan di Indonesia—dan bukan di dunia internasional—sedang menurun, tidak lagi sembeda, dan telah berpaling selamanya kepada pasar untuk kecukupan makanan dan minuman (1987: 144).

Model Hans-Dieter Evers (1994a, 1994b) diukur sesuai dengan tingkatan para pedagang: Evers menolak untuk mereduksi perekonomian para pedagang tersebut atau hanya melihat mereka sebagai efek samping dari kegiatan perekonomian yang lebih besar. Evers, dengan para koleganya, memberikan kontribusi dalam menghasilkan sebuah model perdagangan informal dalam bidang tertentu. Contoh-contoh historis yang dibahas di atas menggambarkan kapasitas yang tahan lama bagi tenaga kerja yang memiliki berbagai keahlian, dapat berpindah-pindah, dan fleksibel (bandingkan dengan Aklilu dan Harris 1980). Ketenagakerjaan di Indonesia mempunyai sebuah sejarah fleksibilitas yang telah menghasilkan ketenagakerjaan yang mudah menerima upaya perluasan kapitalisme global terbaru, dan khususnya ketergantungan pada pertumbuhan sektor informal.

Kemunculan Mendadak Hegemoni Neoliberal dan Misteri di Baliknyanya

Di akhir tahun 1970-an, sebuah tatanan hegemoni baru mulai terwujud. Kepadatan yang lama mulai meleleh, dan cairan stabil menguap menjadi gas. Fakta-fakta statis yang telah berusia satu abad tiba-tiba menjadi sebuah lelucon: hegemoni agung dalam manufaktur, militer, dan negara, menjadi tiada. Produser-produser besar di dunia dengan cepatnya memohon belas kasihan pada modal. Tangan besi kekayaan manufaktur yang telah memerintah masyarakat kapitalis selama bertahun-tahun, mengikatkan dirinya pada fleksibilitas di bidang produksi dan mobilitas modal yang tak terkekang (Boltanski dan Chiapello 2005). Dan, dengan sekutu baru yang terdiri dari Ronald Reagan, Margaret Thatcher (saat itu masing-masing adalah Presiden AS dan Perdana Menteri Inggris, Red) dan institusi-institusi keuangan internasional, modal keuangan menghasilkan sebuah rezim baru (Harvey 2003). Sistem yang dipakai adalah sistem yang berdasarkan manufaktur dengan biaya paling rendah, sebuah sistem yang tidak bergantung pada tempat, stabilitas, dan infrastruktur

(Peet 2007). Setelah bertahun-tahun menerapkan kebijakan perkembangan “pro negara Barat”, semua negara di dunia bagian Selatan telah dipersiapkan untuk penanaman modal dan perekonomian yang didorong oleh kegiatan ekspor. Dengan kemampuan untuk mengadakan produksi komoditas di seluruh dunia, dan dipersenjatai dengan ancaman untuk mencabut dana, modal keuangan mulai menghancurkan posisi tawar-menawar dalam usaha manufaktur dan juga posisi tawar-menawar dalam ketenagakerjaan.

Saat ini, dan untuk beberapa dekade selanjutnya, kita menyebutnya sebagai era “globalisasi” atau hanya menyebutnya dengan kebijakan-kebijakan “perdagangan bebas”. Banyak pengamat telah menggunakan istilah “neoliberalisme”: sebuah kata yang mengungkapkan liberalisasi pergerakan modal, pembebasan modal dari batas-batas dan pungutan yang ada, dan juga persediaan dana perusahaan dan modal yang pernah disediakan untuk kepentingan manusiawi (MacEwan 1999).⁷ Yang ingin saya capai bukanlah hanya mendapatkan kapasitas kebebasan spasial dalam penggunaan modal keuangan ataupun memerintahkan

⁷) Kebangkitan neoliberalisme sangatlah tiba-tiba dan tersebar luas sehingga banyak yang masih berjuang keras dalam menghadapi dampaknya. Bahkan para advokat dari rezim

susunan yang fleksibel, tapi yang ingin saya dapatkan adalah pola-pola akumulasi informal yang mempermudah lapisan-lapisan baru dari penetrasi dan eksploitasi ekonomi.

Neoliberalisme dan Instrumen Perdagangan Bebas

Semua pergerakan dan kekuatan mobilitas modal yang luar biasa di abad ke-21 tidaklah mutlak. Afrika, Asia, dan Amerika Latin, diabaikan atau diperlakukan dengan tidak hormat oleh para penanam modal asing, sehingga terjadi pengurangan tempat dan populasi bagi usaha manufaktur. Sehubungan dengan kebutuhan manufaktur yang berorientasi ekspor, banyak negara yang mengalami kekurangan di bidang infrastruktur, pemerintahan, stabilitas, dan kaum proletar yang dianggap perlu oleh para kapitalis besar.⁸ Terobosan-terobosan dalam perluasan ini dapat meningkatkan jumlah tenaga kerja di Dunia Ketiga. Negara-negara yang berpenduduk banyak dan kaya akan

sumber daya, seperti Indonesia, memiliki kekuatan tawar-menawar (MacEwan 1999: 63). Tapi meskipun manufaktur global tidak ekstensif seperti yang seharusnya, kebijakan-kebijakan neoliberal dapat memberikan perlindungan akan pertumbuhan keuntungan di tempat-tempat seperti Indonesia.

Dalam teori, keadaan geografis manufaktur global yang terbatas, meningkatkan kekuatan tawar-menawar antara para pemain tersebut. Mil-yaran pekerja yang dieliminasi dari pertandingan tersebut, berakibat pada sedikitnya populasi tersisa yang dianggap layak dalam usaha manufaktur. Dan banyak dari daerah yang tersisa, dianggap memiliki daya tarik tinggi karena mereka dapat memberikan gaji rendah, memiliki perlindungan terhadap properti, tingkat pajak yang rendah dan kelonggaran peraturan, serta tenaga kerja yang penurut. Lalu seseorang mungkin dapat melihat kemungkinan untuk tawar-menawar dalam hal upah dan kondisi tempat kerja yang lebih

yang baru masih kelihatan bingung dalam menghadapinya. Tindakan-tindakan bodoh yang mereka lakukan terungkap di seluruh dunia selama krisis keuangan di tahun 2008. Hal lain yang terungkap adalah bahwa pengetahuan para ahli ideologi hanya mengetahui sedikit sekali mengenai hegemoni siapa yang mereka kerjakan. Tapi meskipun krisis keuangan menghasilkan pengelolaan keuangan global yang lebih berhati-hati, hal tersebut hanya akan berdampak kecil dalam barisan neoliberalisme, sebuah sistem yang setelah beberapa dekade masih saja menyusun ulang sistem ekonomi secara global.

⁸⁾ Seluruh anggota populasi terikat pada produksi pertanian atau ekstraksi sumber daya, memiliki sejarah yang berkuasa atas pemberontakan tenaga kerja, atau dilihat melalui pandangan rasis.

baik, meskipun mungkin hasilnya minimal.⁹

Akan tetapi, pencarian penghasilan yang lebih baik melalui batas-batas persaingan, selalu terbentur dengan kekuatan institusi-institusi keuangan internasional yang membatasi persaingan antar kaum elit (atas nama “stabilitas”) dan memaksa persaingan di antara kaum bawah (atas nama “perdagangan bebas”). Selain itu, institusi-institusi seperti Bank Dunia dan Dana Keuangan Internasional (IMF), memberikan tekanan yang luar biasa untuk mengurangi pengeluaran di sektor publik, untuk menjamin perdagangan dengan tingkat perpajakan dan peraturan yang rendah, dan untuk memastikan keamanan investasi dan mobilitas modal. Antara tumbang-

nya perekonomian dan kekayaan untuk kolusi, oligarki Dunia Ketiga seringkali terbukti menjual tenaga kerja mereka kepada penawar rendah. Sebagai hasilnya, “negara-negara yang baru saja diindustrialisasikan membuat dirinya menjadi informal... untuk mendapatkan keuntungan yang relatif.” (Castells dan Portes: 29; bandingkan dengan Jakarta Post Editors 2008).¹⁰

Di Indonesia, program penyesuaian struktural dan kebijakan-kebijakan neoliberal lainnya telah membawa penderitaan pada orang-orang miskin. Terkait dengan dorongan untuk membatasi pengeluaran sosial, Indonesia mengurangi sumber jaringan keamanan dan layanan-layanan sosial. Sektor informal di Indonesia adalah sektor yang terkena dampak

⁹⁾ Lonjakan harga minyak di tahun 1970-an memberikan kekuatan tawar-menawar yang besar kepada Indonesia selama sekitar satu dekade (Winters 1996). Ternyata, Indonesia mampu menerapkan hukum upah minimum, meskipun hasilnya mengejutkan. Pembuatan undang-undang hukum upah minimum di tahun 1970-an, dan penerapannya di tahun 1980-an, menghasilkan tingkat upah yang lebih tinggi di sektor formal dan sektor informal yang sedang berkembang. Seperti yang dinyatakan oleh Frankema dan Marks (2007: 11), kebijakan-kebijakan tersebut meningkatkan upah secara efektif di sektor formal dan mungkin membatasi perekrutan tenaga kerja dari sektor formal. Selanjutnya, laju perubahan dari migrasi perdesaan ke perkotaan nampaknya semakin cepat akhir-akhir ini. Tapi di tahun 1990-an, statistik menunjukkan adanya kedatangan masal dari daerah perdesaan (Butzer dkk. 2003). Jadi kita menyaksikan dua tren lagi (upah formal yang lebih tinggi dan meningkatnya urbanisasi) yang menghasilkan perluasan sektor informal dan tekanan yang menyeluruh pada upah.

¹⁰⁾ Para editor The Jakarta Post menuntut deregulasi hukum ketenagakerjaan dan juga menuntut peningkatan fleksibilitas tenaga kerja sebagai bagian tugas dari para pemilik perusahaan. Mereka menuliskan, “Ketika perusahaan harus memotong biaya agar tetap dapat bersaing di pasar internasional, tetap saja peraturan-peraturan tenaga kerja terlalu kaku untuk terjadinya proses penyesuaian dalam struktur perekrutan tenaga kerja.”

yang paling besar dari kebijakan-kebijakan tersebut. Konsekuensi yang paling mendasar dari kebijakan-kebijakan ini adalah peningkatan sektor informal dalam jumlah besar, karena berbagai alasan yang rumit. Alasan utamanya berada pada struktur ekonomi yang mementingkan pembelian dari luar (impor), subkontraksi, dan bentuk fleksibilitas lainnya. Alasan lainnya yang terkait dengan perluasan sektor informal di bawah kebijakan-kebijakan neoliberal, adalah melibatkan lebih sedikit orang dalam birokrasi, lebih sedikit orang yang terlibat dalam perekrutan tenaga kerja yang disponsori oleh negara (misalnya dalam bidang kedokteran dan pendidikan), dan menurunnya jumlah layanan-layanan sosial.

Selanjutnya, layanan-layanan minimum yang disediakan oleh pemerintah dalam hal pendidikan, kesehatan, perawatan anak, dan bidang-bidang lainnya, telah memaksa orang banyak untuk beralih pada sektor informal. Orang-orang Indonesia pada umumnya mengandalkan sektor informal untuk memenuhi kebutuhan dasar yang jumlahnya banyak. Dengan kata lain, menurut Benería (2003: 109), “deregulasi pasar dan reorganisasi proses kerja dalam tingkat perusahaan... telah memperkuat [kecenderungan-kecen-

derungan yang telah ada], meninggalkan sejumlah besar sektor di pinggir-kegiatan-kegiatan inti, di mana kegiatan-kegiatan informal lebih dahulu mendominasi.”

Tenaga kerja semakin dilemahkan oleh bertambahnya jumlah lokasi usaha manufaktur lainnya, seperti Vietnam dan Guatemala. Negara-negara tersebut secara cepat menjadi pesaing-pesaing tangguh dalam upaya pencarian biaya tenaga kerja yang lebih rendah. Sebagai contoh, pertumbuhan terbaru dari produksi alas kaki dan ekspor kopi buatan Vietnam, telah membebani sektor-sektor perekonomian Indonesia yang berorientasi ekspor. Negara-negara lain menyusul: tempat-tempat seperti Kamboja memperoleh daya gerak sebagai produsen komoditas. Dengan zona usaha manufaktur yang baru, keadaan keuangan global dapat menuntut upah yang lebih rendah, pengurangan pajak, dan kelonggaran peraturan: mobilitas kedisiplinan lebih mengancam ketenagakerjaan dan semakin mendatangkan keuntungan bagi banyak perusahaan.

Cina: Palu Neoliberalisme

Sebuah kondisi tunggal yang mengalahkan kapasitas negara-negara miskin dalam memperoleh

pendapatan yang lebih baik, adalah kebangkitan usaha manufaktur di Cina. Dengan kecepatan yang menakjubkan, Cina mengubah peraturan-peraturan kapitalisme global. Cina “memonopoli usaha manufaktur dengan tenaga kerja yang diupah rendah... negara-negara [lainnya] tidak dapat menandingi persediaan tenaga kerja tak terbatas di Cina yang bersedia dibayar 25 sen setiap jamnya” (Peet 2007: 124). Wawancara saya dengan pemilik perusahaan dan pemilik agen tenaga kerja di Bandung pada tahun 2008 menunjukkan bahwa ekspor dari Cina telah mengubah lahan perekonomian. Tibanya usaha manufaktur Cina yang menyerupai raksasa pada tahun 1990-an berakibat pada sebuah kondisi ketenagakerjaan yang putus asa. Infrastruktur yang diatur oleh negara dan kedisiplinan tenaga kerja, dengan tingkat pajak dan peraturan yang minimum, menjamin “kebebasan” yang paling diinginkan dalam keuangan global, yaitu kebebasan untuk membayar upah dengan tingkat subsistensi, tuntutan jam kerja panjang dengan keuntungan minim, dan beroperasi tanpa adanya pengawasan dari pemerintah.

Sebelum reformasi ekonomi di tahun 1980-an, Cina hampir tidak memiliki pengaruh terhadap usaha manufaktur global. Malah sekumpulan negara lain telah menempuh jalan usaha manufaktur lebih dulu. Negara-negara seperti Taiwan, Singapura, dan Korea Selatan, secara antusias menyambut usaha manufaktur yang memberikan upah rendah dan memiliki peraturan yang terbatas. Meskipun jumlahnya terbatas, perekonomian yang juga disebut sebagai *tiger economies* ini, mampu memberikan upah yang lebih baik, bahkan ketika mereka menanam modal di dalam populasi mereka. Dari tahun 1950-an sampai dengan 1970-an, pertumbuhan perekonomian ini berlangsung di dalam keadaan yang sangat unik, di mana persaingan masih minim, sebelum kebangkitan neoliberalisme, dan sebelum kehadiran ekspor dari Cina.¹¹

Pada tahun 1980-an, Indonesia menyaksikan masuknya penanaman modal asing besar-besaran dan pinjaman yang sangat besar dari institusi-institusi keuangan internasional. Tapi, meskipun tanpa mekanisme-mekanisme lainnya –bahkan tanpa adanya jutaan tenaga kerja dan

¹¹ Lihat MacEwan 1999 untuk pembahasan diskursus “Macan” dalam hubungannya dengan “perdagangan bebas.”

tuntutan dari institusi-institusi keuangan internasional— Cina telah membuktikan bahwa dirinya adalah palu yang menghalangi negosiasi antar pengusaha manufaktur.

Seperti halnya Saudi Arabia yang menghasilkan minyak, Cina bergerak di bidang usaha manufaktur. Kapasitas produktif Cina dapat menentukan harga dan cara pengaturan. Bagi Indonesia, kehadiran Cina baru-baru ini dalam persaingan telah berakibat pada menurunnya keuntungan yang diperoleh, penutupan tempat-tempat usaha, dan sebuah lingkungan usaha yang tidak aman. Saya berbicara dengan para pemilik pabrik tekstil dan pemasok tenaga kerja, yang menggambarkan adanya tekanan dari Cina yang selalu berkembang (lihat Miranti, 2007: 7) dan memaksa mereka untuk memotong biaya tenaga kerja dengan cara menggunakan mesin sebagai pengganti tenaga manusia.

Terdapat cukup banyak alasan untuk memercayai klaim yang diajukan oleh kelas produksi yang saya wawancara untuk tulisan ini. Apalagi, impor mesin tekstil terus meningkat selama bertahun-tahun: biaya tenaga kerja di Cina yang lebih rendah berakibat pada penggunaan mesin sebagai upaya mencapai produktivitas dan daya saing yang lebih tinggi. Tekanan-tekanan dari Cina dan kebijakan-

kebijakan neoliberal menghasilkan serangkaian praktik yang memakan biaya produksi yang lebih rendah. Jadi meskipun benar adanya bahwa pengupahan di sektor formal Indonesia tidak lagi “berdaya saing”, jutaan pekerja informal memungkinkan adanya usaha manufaktur dengan biaya rendah. Dengan bangkitnya neoliberalisme dan Cina, perekonomian Indonesia semakin melibatkan mekanisme yang berinovasi dalam mengeksploitasi sektor informal yang berkelimpahan.

Informalisasi di Indonesia

Perluasan sektor informal di dunia telah berlangsung selama lebih dari dua dekade, dan pertumbuhan sektor tersebut nampaknya akan terus berkelanjutan. Sehubungan dengan dunia global di bagian Selatan, Benería menulis, “...dalam dua dekade terakhir, kecenderungan-kecenderungan ini semakin menguat. Kita telah menyaksikan sebuah peningkatan ketergantungan perusahaan dan rumah tangga dalam merekrut tenaga kerja yang fleksibel dan sebuah kemunduran kondisi pasar tenaga kerja dalam proporsi yang besar.” (2003: 110). Meskipun dalam berbagai hal keadaan politik dan ekonomi di Indonesia unik

adanya, keadaan tersebut membentuk sebuah pola yang juga dapat dilihat di berbagai bagian dunia post-kolonial. Penelitian-penelitian terbaru mengenai rasio perekonomian informal/formal, menempatkan Indonesia di sebuah masa perluasan informal (Direktorat 2004).

Data terbaru ini tidak hanya menunjukkan sebuah kebangkitan dalam sektor informal di Indonesia, tapi juga menunjukkan sebuah penurunan yang relatif di dalam sektor formal. Persentase ketenagakerjaan di sektor formal turun menjadi 30,37 persen dan di sektor informal meningkat hingga 69,63 persen. Data BPS menunjukkan bahwa pada tahun 2008 jumlah pekerja yang terserap di sektor informal telah mendekati 72 persen (dikutip dari Rukmana 2008). Sekali lagi, angka-angka ini tidak terlalu bisa diandalkan karena terlalu mirip dengan angka-angka pada saat krisis keuangan di tahun 1997-1998. Perubahan ini tidaklah mengejutkan, dikarenakan adanya krisis yang baru terjadi. Sebuah penelitian berjangka panjang menunjukkan temuan yang mengejutkan: dari tahun 1960-an hingga 1990-an, selama masa pertumbuhan ekonomi besar-besaran, sektor informal juga ikut bertumbuh.

Menurut model pembangunan

normatif, seharusnya terjadi penurunan di sektor informal pada masa perluasan ekonomi yang luar biasa kuatnya ini. Apalagi, usaha manufaktur dan ekspor selama masa tersebut berkembang secara pesat, dan produk domestik bruto pun meningkat dengan kecepatan tinggi. Dalam waktu tiga dekade, pertumbuhan ekonomi di Indonesia –sehubungan dengan produk domestik bruto yang sebagian besar dimengerti melalui perekonomian formal– sangatlah luar biasa (Fisman dan Miguel 2008: 41). “Namun,” seperti yang ditulis oleh Frankema dan Marks (2007: 1), “hasil yang kami peroleh menunjukkan bahwa ketimpangan penghasilan antar dan intra sektor meningkat dengan cepat di bawah pemerintahan Soeharto, sama halnya dengan tenaga kerja yang terlibat dalam aktivitas di sektor informal.”

Bagi institusi-institusi keuangan internasional (IFIs) dan rezim Orde Baru, sektor informal akan menghilang dengan sendirinya karena sektor formal menyediakan pekerjaan-pekerjaan yang sangat menarik, modal yang lebih banyak, dan peningkatan penghasilan (Hill 1996). Sektor informal di Indonesia seharusnya digantikan oleh sektor formal, karena perluasan yang terjadi terus menerus di sektor formal. Perubahan

besar ini tanpa diduga-duga tidak pernah terjadi: “Sangatlah mengejutkan bagi para pengamat ketika perdagangan kecil di Pulau Jawa tidak menghilang ataupun menurun semasa ‘lonjakan minyak’ di tahun 1970-an dan 1980an;¹² sebaliknya, perdagangan tersebut berkembang.” (Evers 1994: 69).

Pertumbuhan informal mungkin bersifat intrinsik dalam bentuk kapitalisme di Indonesia: “jenis kapitalisme yang dipraktikkan di Indonesia sejak rezim Orde Baru mengambil alih kekuasaan di pertengahan tahun 1960-an mengharuskan adanya aktivitas-aktivitas di sektor informal di dalam kota,” untuk menyediakan “barang-barang dan layanan yang murah” bagi perusahaan-perusahaan formal (Sarosa 1993: 172, penekanan ditambahkan). Di masa pasca Suharto, tren-tren ini semakin jelas. Sebuah kenyataan yang mungkin mengharuskan adanya upaya-upaya baru untuk memahami sektor informal dalam kapitalisme neoliberal.

Kesimpulan

Ketika kapitalisme global menerobos batas-batas baru, kapitalisme tersebut telah menemukan cara baru untuk mengeksploitasi perekonomian informal di dunia yang sedang berkembang. Namun demikian, tidak semua perekonomian informal sesuai dengan kebutuhan modal keuangan. Di beberapa negara, perekonomian informal terlalu keras atau terlalu fleksibel. Sebagian perekonomian dan tenaga kerja tidak dipersiapkan untuk menghadapi perputaran ekonomi yang cepat. Subsistensi yang berlipat ganda dan praktik-praktik tenaga kerja informal menghasilkan lahan perekonomian yang subur untuk menerapkan kapitalisme neoliberal yang menghasilkan batas-batas baru yang sangat luas dalam perekonomian informal di dunia.

Para pemilik pabrik di negarane-negara dunia ketiga mungkin tidak secara spesifik bertujuan untuk mengeksploitasi sektor informal. Keterpaduan perekonomian informal adalah sebuah keunggulan yang tidak

¹²⁾ Untuk informasi lebih banyak mengenai lonjakan harga minyak dan hubungannya dengan perekonomian Indonesia, lihat Winters 1996. Untuk informasi lebih banyak mengenai hubungannya dengan sektor informal, lihat Sarosa 1993, khususnya bab IV. Kedua penulis membedakan lonjakan tersebut dengan hubungan ekonomi sebelum dan setelah kenaikan harga minyak.

lagi baru di banyak negara. Institusi-institusi keuangan internasional pun tidak lagi mendorong perubahan dalam sektor informal. Sesungguhnya, institusi-institusi keuangan internasional masih membentuk sektor formal yang selalu meluas (bandingkan dengan Bank Dunia 2006): kebijakan-kebijakan “perdagangan bebas” ditujukan untuk memopulerkan pertumbuhan perekonomian di seluruh dunia. Namun demikian dalam praktiknya, kapitalisme terus menemukan batas-batas sektor non-formal untuk dieksploitasi, dan pertumbuhan sektor formal bergantung pada pertumbuhan dalam bidang informal secara terus menerus.

Ketenagakerjaan di Indonesia telah cukup lama memperlihatkan serangkaian kualitas yang bermanfaat

bagi modal. Model ketenagakerjaan yang bersifat adaptif, dapat berpindah-pindah, memiliki berbagai keahlian, dan dapat mengatasi setiap masalah. Seperti yang sudah diperdebatkan oleh para analis sektor non-pertanian di daerah perdesaan (White 1976; Padmo 1993, Fernando 1993) dan perekonomian industri di daerah perdesaan (Wolf 1992), keuntungan diperoleh dari super-eksploitasi tenaga kerja yang hak miliknya dicabut dan yang bergantung pada penghasilan rumah tangga untuk memungkinkan pola bekerja yang fleksibel. Kapitalisme global kontemporer terus mencari rakyat jelata yang dapat dieksploitasi, dan pencarian tersebut dimungkinkan oleh sektor informal yang terus meluas di Pulau Jawa.

Daftar Pustaka

- Aklilu, Bisrat and John R. Harris. 1980. "Migration, Employment, and Earnings," pp. 121-53 in Gustav F. Papanek (ed.) *The Indonesian Economy*, NY: Praeger.
- Alexander, Jane. 1987. *Trade, Traders, and Trading in Rural Java*. Singapore: Oxford University Press.
- Benarfa, Lourdes. 2003. *Gender, Development, and Globalization: Economics as if All People Mattered*. NY: Routledge.
- Boltanski, Luc and Eve Chiapello. 2005. *The New Spirit of Capitalism*. Gregory Elliot, trans. NY: Verso.
- Boomgaard, Peter. *Children of the Colonial State: Population Growth and Economic Development in Java, 1795-1880*. Amsterdam: Free University Press.
- Breman, Jan. 1982. "The village on Java and the early colonial state," *Journal of Peasant Studies*, 9:189-204.
- Buechler, Hans C. and Judith-Maria Buechler. 1992. *Manufacturing Against the Odds: Small-Scale Producers in an Andean City*. Boulder, CO: Westview Press.
- Butzer, R., Y. Mundlak, and D.F. Larson. 2003. "Intersectoral Migration in Southeast Asia: Evidence from Indonesia, Thailand, and the Philippines," *World Bank Policy Research Paper Series*, No. 2949
- Castells, Manuel and Alejandro Portes. 1989. "World underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy," pp. 11-40 in Portes et al (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cremer, Georg. 1989. Review of Felix Schmidt, 1988: "Der Beitrag des Staedtischen Informellen Sektors zur Sozialoekonomischen Entwicklung Indonesiens. Dargestellt am Beispiel der Stadt Bandung [The Contribution of the Urban Informal Sector to Socio-economic Development in Indonesia: The Case of the City of Bandung]," *Schriften zu Regional - und Verkehrsproblemen in Industrie - und Entwicklungslaendern*, Bd 45, Berlin: Duncker and Humboldt. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 25 No I., pp. 129-31.
- Direktorat Ketenagakerjaan dan Analisis Ekonomi. 2004. "Studi Profil Pekerja Di Sektor Informal Dan Arah Kebijakan Ke Depan"
- Evers, Hans-Dieter. 1994a "The traders' dilemma: a theory of the social transformation of markets and society," pp. 7-14, in Hans Dieter Evers and Heiko Schrader (eds.) *The Moral Economy of Trade: Ethnicity and developing markets*. NY: Routledge.
- 1994b. "Javanese Petty Trade," pp. 68-75 in Hans Dieter Evers and Heiko Schrader (eds.) *The Moral Economy of Trade: Ethnicity and developing markets*. NY: Routledge.
- Fernando, M.R. "Growth of non-agricultural indidgenous economic activities in Java, 1820-1880," pp. 89-109 in Lindblad 1993.

- Fisman, Raymond and Edward Miguel. 2008. *Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Forbes, D.K. 1984. *The Geography of Underdevelopment: A Critical Survey*. London: Croom Helm.
- Frankema, Ewout and Daan Marks. 2007. "Was It Really "Growth with Equity" under Soeharto? A Theil Analysis of Indonesian Income Inequality, 1961-2002," Research Memorandum GD-93, Groningen Growth and Development Centre July 2007
- Friedman, Thomas L. 1999. *The Lexus and the olive tree*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Geertz, Clifford. 1963. *Peddlers and Princes: Social Economic Development and Change in Two Indonesian Towns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hart, Gillian. 1986. *Power, Labor, and Livelihood: Processes of Change in Rural Java*. Berkeley, University of California Press.
- Harvey, David. 2003. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, Hal. 1992. "The Economy 1991/92," pp. 17-42 in Harold Crouch and Hal Hill (eds) *Indonesian Assessment 1992: Political Perspectives on the 1990s*. Canberra: Australian National University.
1996. *The Indonesian Economy Since 1966*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ILO (International Labour Organization). 1998. *Employment Challenges of the Indonesian Economic Crisis*, June, Jakarta: United Nations Development Programme.
2007. *Visions for Asia's Decent Work Decade: Growth and Jobs to 2015*, and background paper *Rolling back informality*, International Labour Organization, Asian Regional Forum on Growth, Employment and Decent Work, Beijing, 13-15 August 2007.
- Ishida, Masami (ed.). 2000. *Economic Crisis in Indonesia*. Chiba, Japan: Institute of Developing Economies.
- Jakarta Post Editors. 2008. "Tough for workers, employers," *The Jakarta Post*, lead editorial, p. 6, Tuesday, November 25, 2008.
- LaBotz, Dan. 2001. *Made in Indonesia: Indonesian Workers Since Suharto*. Cambridge, MA: South End Press.
- Lindblad, J. Thomas (ed.). 1993. *New Challenges in the Modern Economic Theory of Indonesia*. Leiden: Programme of Indonesian Studies.
- Lindblad, J. Thomas. 1994. "The contribution of foreign trade to colonial state formation in Indonesia, 1900-1930." pp. 93-115 in Robert Cribb (ed.), *The Late Colonial State in Indonesia: Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880-1942*. Leiden: KITLV.
- MacEwan, Arthur. 1999. *Neo-liberalism or Democracy? Economic Strategy, Markets, and Alternatives for the 21st Century*. London: Zed.
- Mai, Ulrich, and Helmut Buchholt. 1987. *Peasant Pedlars and Professional Traders: Sub-*

- sistence Trade and Rural Markets of Minahasa, Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Mingione, Enzo. 1985. "Social reproduction of the surplus labour force: the case of Southern Italy," pp. 14-54 in Nanette Redclift and Enzo Mingione (eds.) *Beyond Employment: Household, Gender, and Subsistence*. Oxford, UK: Basil Blackwell.
- Miranti, Ermina, 2007. "Mencermati Kinerja Tekstil Indonesia: Antara Potensi Dan Peluang," *Economic Review*, no. 209.
- Padmo, Sugiyanto. 1993. "The development of non-farm employment opportunities in the regency of Cirebon, 1830-1930," pp. 110-22 in Lindblad 1993.
- Peet, Richard. 2007. *Geography of Power: the Making of Global Economic Policy*. NY: Zed Books.
- Portes, Alejandro, Manuel Castells, and Lauren A. Benton. 1989. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Rukmana, Deden. 2008. "Street Vendors also Deserve Urban Space," *The Jakarta Post*, November 08, 2008.
- Sarosa, Wicaksono. 1993. "The Dual 'Formal-Informal' Growth of Jakarta: A Study of the Morphological Impacts of Economic Growth in a Metropolis of the Developing World." Thesis, Master of City Planning, University of California, Berkeley.
- Stoler, Ann. 1995. *Capitalism and Confrontation in Sumatra's Plantation Belt, 1870-1979*. 2nd ed. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Suwarni, Yuli Tri. 2008. "Workers rally against mayor on minimum wage," *The Jakarta Post*, November 22, 2008, page 8.
- Thompson, E.P. 1963. "Artisans and Others," pp. 234-68 in *The Making of the English Working Class*, NY: Vintage.
- White, Ben. 1976. "Population, employment and involution in a Javanese village." *Development and Change*, 7: 267-90.
- White, Ben. 1983. "Agricultural Involution and Its Critics: Twenty Years after Clifford Geertz." The Hague, Institute of Social Studies Working Paper Series No. 6.
- Wie, Thee Kian. 2002. "The Soeharto era and after: stability, development and crisis, 1966-2000," pp. 194-243 in Howard Dick, Vincent J.H. Houben, J. Thomas Lindblad, and Thee Kian Wie, *The Emergence of a National Economy: An economic history of Indonesia, 1800-2000*. Crows Nest, Australia: Allen & Unwin.
- Wolf, Diane Lauren. 1992. *Factory daughters: Gender, household dynamics, and rural industrialization in Java*. Berkeley: University of California Press.
- Wolters, Willem. 1994. "From corvée to contract labour; Institutional innovation in a Central Javanese village around the turn of the century," pp. 173-90 in Robert Cribb (ed.), *The Late Colonial State in Indonesia: Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880-1942*. Leiden: KITLV.
- World Bank. 2006. "Country Assistance Strategy Progress Report for Republic Of Indonesia, September 5, 2006," Report No. 36856-IND.

BIAS GENDER DALAM PEKERJAAN RUMAH TANGGA DOMESTIK DAN BURUH MIGRAN

*Prof. Dr. Keppi Sukesi*¹

Abstract

STUDIES in a few cities/districts in East Java concerning work activities of household workers (*PRT/Pembantu Rumah Tangga*) domestic and abroad, demonstrate that work division according to gender has undergone some changes. The domestic/public and productive/reproductive space division, are no longer applied on women and men in terms of livelihood. In a household environment, household activities no longer have a reproductive connotation, but also productive. Furthermore, at the moment household activities have entered a commercial sector, demonstrated by the phenomenon of female household workers abroad. However, there is still gender bias and double standards in valuing that kind of work. Also, women in urban industrial sector who work as migrant worker abroad, has great impacts on the structure and gender relations of the women's household. The economic role of women has positive impacts on the allocation of household power, yet it does not affect the power allocation in the society. This study recommends the need to arrange a social safety model for household workers, both domestic and abroad, and also the need to formulate a concept of domestic and public works with a household basis congruous to the role and actual function of women.

PENDAHULUAN

Pekerjaan rumah tangga adalah kegiatan yang secara tradisional dianggap sebagai kegiatan perempuan, kodrat, dan keharusan bagi perempuan. Akibatnya, ketika pekerjaan rumah tangga masuk ke ranah publik yang komersial, maka

pekerjaan itu hanya dinilai sebagai pekerjaan sampingan. Pekerjanya diberi status pembantu, dengan imbalan rendah. Di Provinsi Jawa Timur, pekerjaan sebagai pembantu rumah tangga (PRT) digeluti oleh kaum perempuan sejak lama. Data statistik menunjukkan, pada 2003, Jawa

¹⁾ Saat ini penulis adalah Guru Besar Sosiologi Perdesaan, Dosen Pasca Sarjana Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya, dan Kepala Pusat Penelitian Gender dan Kependudukan [PPGK]. Lembaga Penelitian Universitas Brawijaya Malang.

Timur menempati posisi kedua dengan jumlah PRT sebanyak 402.762 orang dan jumlah rumah tangga pengguna mencapai 9.142.654. Berarti sekitar 22,7 persen rumah tangga di Jawa Timur mempekerjakan PRT. Posisi pertama diduduki oleh DKI Jakarta, yang mempekerjakan PRT sebanyak 901.566 orang, dengan jumlah rumah tangga pengguna mencapai 1.956.933 (Jurnal Perempuan No. 39 2005).

Pengertian Pembantu Rumah Tangga

Berbagai istilah digunakan untuk menyebut “pembantu”. Istilah lengkapnya adalah pembantu rumah tangga (PRT). Beberapa pihak mengantingnya dengan istilah keren, yaitu *pramuwisma*. Sedangkan di sebagian kalangan keluarga kelas atas (elit), menyebutnya sebagai *house keeper*. Jika kita merunut ke masa lalu, pada masyarakat tradisional Jawa ditemukan istilah *rewang batur* yang berarti teman.

Sejak 20 tahun terakhir, kegiatan PRT telah memasuki pasar internasional dengan standar upah yang cukup tinggi dibanding PRT di dalam negeri. Daerah-daerah yang secara sosial budaya mempunyai kebiasaan migrasi antara lain adalah Madura, di Jawa Timur bagian selatan. Dalam

kurun waktu yang singkat, Madura telah tumbuh menjadi daerah pengirim tenaga kerja buruh migran wanita —atau dikenal dengan singkatan TKW (tenaga kerja wanita)— hingga ke luar negeri. Pemerintah daerah (pemda) pun melihat tenaga kerja buruh migran tersebut sebagai sumber pendapatan daerah yang sangat penting, sekaligus sebagai jalan keluar masalah kemiskinan. Ponorogo, Pacitan, Tulungagung, Malang Selatan, hingga Jember, juga dapat dicatat sebagai daerah dengan remitan yang cukup tinggi setiap tahunnya (Hanni, 2006).

Penilaian masyarakat terhadap PRT di dalam dan luar negeri mendua atau berstandar ganda. PRT di dalam negeri, karena melakukan pekerjaan rumah tangga yang berupah rendah, dinilai dengan status sosial ekonomi yang rendah. Sementara itu, PRT Indonesia di luar negeri, dengan konversi upah yang jauh lebih besar daripada PRT di dalam negeri, mendapat penghargaan atau status sosial ekonomi yang tinggi. Pekerjaannya pun bernilai pasar, diberi status sebagai pahlawan devisa, dan diharapkan keluarga sebagai sumber pendapatan. Standar ganda dan bias gender dalam penilaian kerja PRT tersebut, menimbulkan permasalahan di kalangan PRT di dalam negeri

karena lingkungan pekerjaannya di dalam rumah, sehingga dianggap bukan pekerjaan komersial. Akibatnya, tidak ada standar upah minimal, tidak ada ketentuan jam kerja, tidak memiliki hak cuti, tidak terlindung oleh jaminan kesehatan dan jaminan sosial formal.

Di tingkat konseptual, pekerjaan rumah tangga dikelompokkan sebagai pekerjaan reproduktif. Alasannya, kegiatan yang dilakukan adalah berupa perawatan dan pelayanan, atau pekerjaan domestik, dimana tempat dilaksanakannya kegiatan tersebut adalah di dalam rumah. Sementara itu, pekerjaan nafkah digolongkan sebagai pekerjaan produktif yang menghasilkan barang atau jasa yang bernilai pasar, berupa upah kerja atau pendapatan, atau sebagai pekerjaan publik karena tempat kerjanya di luar rumah. Namun, batasan tersebut perlu ditinjau kembali karena hanya berorientasi pasar dan tidak mewakili ranah kerja perempuan.

Di dalam masyarakat, berkembang empat istilah yang kadang-kadang dikacaukan penggunaannya, yaitu antara buruh, pekerja, karyawan, dan pegawai. Kekacauan penggunaan keempat istilah tersebut disebabkan beberapa faktor yang berkembang dalam masyarakat. Istilah buruh misalnya, digunakan karena buruh

selalu dihubungkan dengan pekerjaan kasar serta pendidikan dan penghasilan rendah. Kondisi ini terkait sejarah masa lalu. Di zaman kolonial, istilah buruh hanya digunakan untuk menunjuk orang yang melakukan pekerjaan tangan atau pekerjaan kasar, seperti kuli, tukang, dan mandor. Sementara itu, orang yang faktor utama dalam pekerjaannya tidak terkait dengan tenaga, seperti juru tulis, disebut pegawai.

Menurut aturan hukum, keempat istilah tersebut tidak dapat dipertukarkan penggunaannya, karena mempunyai makna yang berlainan. Soepomo (1968) menggunakan istilah pekerja dengan swa pekerja yang intinya: “setiap orang yang bekerja atas tanggung jawab dan risiko sendiri (Budiono, 1995). Untuk istilah “buruh”, terdapat dua Undang-undang (UU) yang secara tegas memberikan batasan, yaitu UU Nomor 33 tahun 1947 pasal 6 ayat 1 yang menyebutkan bahwa: buruh adalah setiap orang yang bekerja pada majikan di perusahaan yang diwajibkan memberi tunjangan dengan mendapatkan upah. Sedangkan pada UU Nomor 22 tahun 1957 pasal 1 ayat 1, buruh dinyatakan sebagai orang yang bekerja dengan majikan dengan menerima upah.

Selanjutnya dalam UU Nomor

14 tahun 1969 tentang ketentuan-ketentuan pokok mengenai tenaga kerja, pasal 1 mengatakan bahwa: “tenaga kerja” adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Tujuan

Secara umum, kajian ini bertujuan untuk menelaah kembali batasan dan makna pekerjaan reproduktif – produktif dan domestik – publik. Secara khusus, tujuan tersebut dirinci ke dalam: 1) menganalisis aktivitas kerja PRT domestik dan migran; 2) menganalisis perlindungan sosial bagi PRT domestik dan migran; dan 3) Merumuskan konsep pekerjaan domestik dan publik berbasis pekerjaan rumah tangga.

Metode

Metode kajian dengan pendekatan kualitatif, menggunakan studi kasus dan Rapid Rural Appraisal (RRA). Penelitian dilakukan di lima kota besar yang menjadi daerah tujuan PRT, yaitu Surabaya, Malang, Madiun, Jember, dan Blitar. Pengambilan data dilakukan melalui wawancara semi terstruktur terhadap 50 orang PRT domestik; 25 orang

majikan; dan 25 orang PRT migran dengan tujuan Arab Saudi, Malaysia, Brunei Darussalam, dan Hongkong; serta 15 orang pekerja pabrik rokok sebagai pembanding. Data sekunder diperoleh dari Dinas Tenaga Kerja (Disnaker). Penelitian pembantu rumah tangga domestik dilaksanakan pada tahun 2005, sedangkan penelitian perempuan buruh migran dilaksanakan pada tahun 2006 dan 2007. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif.

Hasil dan Pembahasan Profil Aktivitas Kerja PRT Domestik dan Migran

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar PRT domestik (80%) termasuk kelompok usia produktif yaitu 15-50 tahun. Semuanya adalah perempuan dengan tingkat pendidikan rata-rata Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) ke bawah. Sebagian besar PRT berasal dari keluarga petani dengan kondisi sosial ekonomi yang rendah, sehingga kemiskinan menjadi faktor pendorong perempuan untuk bekerja sebagai PRT. Mereka bertujuan mencari nafkah, menghidupi keluarga, bekerja secara mandiri, dan mencari pengalaman di kota. Kondisi PRT menunjukkan potensi yang

cukup besar. Sementara perkotaan merupakan daerah yang memberikan peluang kerja bagi PRT. Maka, cukup wajar apabila Jakarta menjadi pasar terbesar PRT domestik, kemudian diikuti oleh Surabaya dan kota-kota besar lainnya di pulau Jawa.

Perempuan buruh migran yang terkenal dengan sebutan TKW (Tenaga Kerja Wanita) adalah tenaga kerja yang mayoritas berasal dari desa, dan dari keluarga petani yang ingin memperbaiki nasib dengan cara bekerja sebagai PRT di luar negeri. Di tempat asalnya, keterampilan kerja TKW adalah bekerja di sektor pertanian dan rumah tangga. Oleh karena itu, di luar negeri pun pekerjaan yang paling siap dikerjakan adalah sebagai PRT.

Dari 25 TKW yang diwawancarai, 19 orang (78%) berpendidikan SLTP, tamat dan tidak tamat. Empat orang (16%) SLTA, seorang (4%) Diploma, dan seorang (4%) Sarjana. Mayoritas

TKW (92%) berusia 17–30 tahun, sedangkan sisanya berusia 40 tahun (8%). Mayoritas TKW berasal dari keluarga petani dan buruh tani (92%), sisanya adalah anak pedagang (4%) dan mantan pengusaha konveksi yang bangkrut kemudian pergi ke Hongkong untuk bekerja (4%).

Membandingkan profil PRT domestik dan migran menunjukkan kecenderungan yang sama dari segi umur, keluarga asal, dan motivasi bekerja. Dalam hal pendidikan, PRT minimal sekolah dasar (SD), sedangkan TKW minimal SLTP. Bahkan dua orang responden berpendidikan perguruan tinggi (PT), yang karena kesulitan mencari kerja lalu mendaftar pada pengerah jasa TKI sebagai PRT.

Jenis pekerjaan rumah tangga yang dikerjakan oleh PRT domestik dan migran serta jam kerja yang dicurahkan adalah sebagai berikut.

Tabel 1
Jenis Pekerjaan dan Jam Kerja PRT Domestik dan Migran

No.	Jenis Pekerjaan (Utama)	n (%)		Hari Kerja/ Bulan		Jam Kerja/ Hari	
		D	M	D	M	D	M
1.	Memasak	32 (64)	7 (28)	30	26	12	10
2.	Mengasuh anak	10 (20)	8 (32)	30	26	14	14
3.	Menjaga Lansia	0	6 (24)	-	30	-	15
4.	Membersihkan rumah Mencuci dan setrika	4 (8)	2 (8)	30	26	10	10
5.	Pelayan warung/ Rumah.makan	4 (8)	2 (8)	30	28	15	16

Sumber: Data primer, 2005

Keterangan:

n = jumlah responden; D = domestik; M = migran

Jenis pekerjaan utama yang dilakukan PRT domestik adalah memasak dan mengasuh anak. Sedangkan pekerjaan utama PRT di luar negeri adalah mengasuh anak, memasak, dan menjaga lansia (orang lanjut usia). Jenis pekerjaan yang dilakukan hampir sama, tetapi upah kerja yang diberikan berbeda. Sehingga, menjadi PRT di luar negeri lebih tinggi status sosial ekonominya dibandingkan menjadi PRT di dalam negeri. Standar ganda terhadap pekerjaan perempuan sebagai pekerja rumah tangga, terjadi karena adanya nilai pasar yang berbeda dari dua negara terhadap pekerjaan yang sama.

Siklus aktivitas kerja dan kondisi kerja TKW sangat tergantung pada majikan. Terdapat majikan yang memberikan jam kerja pada siang hari dan istirahat pada malam hari,

serta libur satu hari di akhir pekan. Sementara majikan lain tidak memberikan waktu libur, sehingga TKW harus bekerja sepanjang hari dan sepanjang minggu. Bahkan TKW yang bekerja di restoran memiliki jam kerja yang lebih ketat : setiap hari, siang-malam harus terus bekerja.

Akses atas Pendapatan

Pendapatan adalah motivasi utama dari PRT domestik atau pun migran. Remitan adalah harapan keluarga dan harapan pendapatan daerah bagi PRT migran. Upah kerja yang diterima oleh PRT domestik dan migran berbeda karena nilai uang yang berbeda. Nilai uang di Indonesia jauh lebih rendah daripada nilai uang di negara tujuan para buruh migran. Sehingga, standar upah yang berlaku di negara tujuan TKW lebih tinggi daripada di

Indonesia. Bahkan Indonesia tidak memiliki standar upah minimal untuk PRT. Tingkat upah yang diterima PRT domestik pada tahun 2005 adalah berkisar antara Rp 200–300 ribu per bulan. Pada tahun 2006-2007, meningkat menjadi Rp 300-400 ribu per bulan untuk PRT tidak terdidik. Sedangkan PRT terdidik khususnya baby sitter, memiliki standar upah berkisar antara Rp 600-750 ribu per bulan. Upah kerja PRT di Malaysia dan Brunei Darussalam berkisar antara Rp 1-2 juta per bulan, di Arab Saudi, Taiwan, dan Hongkong antara Rp 2,5 - 4 juta per bulan pada tahun 2007/2008.

Nilai kerja yang relatif rendah bagi PRT domestik menyebabkan mereka sulit keluar dari kemiskinan. Lain halnya dengan PRT migran. Standar upah yang cukup tinggi membantu mereka mengentas kemiskinan keluarganya.

Misalnya saja pada kasus Wanti. Modal yang diperoleh selama bekerja di Hongkong, dipergunakannya untuk membuka toko, membeli mesin giling tepung, dan mendorongnya menjadi pengusaha kecil yang mandiri di desanya. Wanti juga merintis koperasi untuk perempuan buruh migran. Sedangkan kasus Niniek, sesudah 12 tahun bekerja di Malaysia, ia mampu membeli sebidang tanah, membeli empat ekor sapi, dan mengubah status keluarganya dari buruh tani menjadi petani. Sebaliknya, Sri yang menjadi PRT di Malang, sejak masih lajang hingga memiliki keluarga dan mempunyai dua orang anak, hanya mampu membantu suami untuk mencukupi kebutuhan pangan setiap bulan. Pekerjaan pertanian di tempat asal PRT nampaknya juga berpengaruh terhadap rendahnya upah kerja PRT.

Tabel 2 Jenis Pekerjaan Pertanian,
Pembagian Kerja Berdasar Gender dan Tingkat Upah

Jenis Pekerjaan	Pelaku		Upah per hari kerja	
	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki
1. Persiapan lahan	-	V	-	Rp 14.000,-
2. Membajak/ mencangkul	-	V	-	Rp 16.000,-
3. Membumbun	-	V	-	Rp 16.000,-
4. Persemaian	-	V	-	Borongan
5. Menanam	V	-	Rp 8.000,-	-
6. Menyiang	V	-	Rp 8.000,-	-
7. Memupuk	V	V	Rp 8.000,-	Rp 10.000,-
8. Mengobat	-	V	-	Rp 10.000,-
9. Mengairi/ menyiram	-	V	-	Borongan
10. Memanen	V	V	Rp 20.000,-	Rp 20.000,-

Keterangan : Pekerja perempuan mendapat makan satu kali
Pekerja laki-laki mendapat makan satu kali dan rokok

Upah kerja perempuan di sektor pertanian lebih rendah daripada laki-laki. Perempuan bekerja lima jam dengan upah Rp 8.000, atau Rp 1.600 per jam kerja. Sedangkan laki-laki mendapat upah Rp 16.000 untuk pekerjaan selama tujuh jam, atau Rp 2.285 per jam kerja. Perbedaan tingkat upah ini karena laki-laki dinilai dengan pekerjaan fisik yang berat. Sementara pekerjaan ketelitian yang dilakukan perempuan, dinilai lebih ringan daripada laki-laki. Penilaian tersebut menyebabkan perempuan muda lebih memilih bekerja di pabrik rokok. Rendahnya tingkat upah perempuan di sektor pertanian juga disebabkan anggapan perempuan bukan pencari nafkah utama dalam rumah tangga. Maka apabila dibandingkan, upah bulanan yang diterima PRT, lebih tinggi daripada upah buruh tani yang dalam satu bulan hanya bekerja rata-rata 20 hari kerja, bahkan pada musim menunggu panen tidak ada peluang kerja bagi mereka.

Akses atas sumber daya yang rendah bagi PRT domestik, berakibat pada sulitnya terjadi mobilitas sosial vertikal. Tingkat upah yang sangat rendah untuk PRT domestik terkait dengan penilaian bahwa pekerjaan rumah tangga adalah pekerjaan ringan. Perempuan PRT pun dianggap sebagai membantu suami,

sebagai pihak yang membutuhkan bantuan. Dan kemampuan membayar pembantu dari rumah tangga, umumnya rendah. Jelaslah bahwa stereotipe gender dalam pekerjaan PRT, berpengaruh terhadap munculnya bias gender.

Perlindungan Kerja PRT

Setiap pekerjaan pasti berisiko. Demikian pula halnya pekerjaan sebagai PRT. Dampak negatif bekerja sebagai PRT adalah, mendapatkan kekerasan dari rumah tangga asalnya khususnya kekerasan ekonomi dan fisik, adanya ancaman kekerasan seksual di tempat kerja, serta ancaman mendapat kekerasan psikis dari majikan di tempat kerja.

“...Suryani, 28 tahun, setiap hari pulang-pergi bekerja sebagai PRT di kota yang berjarak 10 kilometer dari rumahnya. Jarak itu ditempuhnya dengan dua kali naik angkot dan berjalan kaki. Pekerjaan ini dilakukan karena keterampilan yang dimiliki adalah pekerjaan rumah tangga, sementara suami tidak memiliki pekerjaan tetap. Di sisi lain, anaknya yang berusia lima tahun membutuhkan biaya sekolah. Sebelum berangkat kerja, Suryani harus memasak dan menyelesaikan pekerjaan rumah tangga lainnya. Kadang-kadang Suryani merasa capek, bahkan jatuh sakit kelelahan, tapi dia harus bekerja (mencari nafkah)”.

Apabila dikaji sesuai norma perkawinan, suami berkewajiban memberi nafkah lahir batin kepada istri. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka suami telah melakukan penelantaran ekonomi yang menurut UU Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (PKDRT) berarti melakukan kekerasan ekonomi. Bekerja jauh dari rumah, dengan meninggalkan anak yang masih balita, juga menimbulkan masalah psikis bagi PRT di tempat kerja, terlebih lagi PRT migran. Bulan-bulan pertama meninggalkan anak yang masih kecil, adalah beban yang sangat berat bagi mereka. Dalam pengertian ini, mereka mengalami kekerasan psikis.

Ancaman kekerasan seksual, mulai pelecehan hingga perkosaan, terutama dihadapi PRT usia muda, baik yang bekerja di dalam negeri maupun di luar negeri. Selain itu, apabila hasil kerja PRT dianggap tidak atau kurang memuaskan, mereka sering menjadi lemparan kekesalan majikan, mulai dari kata-kata kasar hingga penyiksaan fisik. Beberapa kasus di luar negeri menunjukkan, kekesalan majikan terjadi karena PRT tidak mampu melaksanakan pekerjaannya sesuai standar majikan, padahal majikan telah merasa membayar mahal pada agen. Di Arab

Saudi, pengaruh budaya “budak belian”, masih terasa. PRT yang telah “dibeli” mahal dari pengerah/agen, membuat majikan merasa boleh memperlakukan PRT seenaknya. Kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa perlindungan kerja PRT, baik di dalam maupun di luar negeri, sangat diperlukan.

Kondisi kerja, terutama jam kerja, kontrak kerja, serta tidak adanya jaminan sosial dan kesehatan, merupakan masalah bagi PRT. Masalah eksternal yang dihadapi adalah tidak adanya pemberdayaan, kurangnya teknologi masuk desa, serta tidak adanya perlindungan hukum secara spesifik dan formal. Adapun kendala yang dihadapi adalah posisi tawar PRT yang rendah, ketidakberdayaan, dan kemiskinan. Selain perlindungan hukum, juga diperlukan perlindungan preventif berupa pembekalan dan persiapan yang cukup untuk mempekerjakan PRT.

Masalah teknis yang seringkali dihadapi oleh PRT adalah kesulitan mengasuh anak, kurangnya keterampilan dalam melakukan pekerjaan rumahtangga, sikap mental *nrimo* dan takut pada majikan, lingkungan sosial, lemahnya ekonomi keluarga, dan banyaknya jumlah anggota rumah tangga tempat PRT bekerja. Adapun kendala budaya masih men-

jadi penghambat bagi PRT.

Bagi PRT migran atau TKW di luar negeri, budaya yang berbeda dan minimnya keterampilan yang dimiliki, seringkali menjadi pangkal konflik antara mereka dengan majikannya. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa faktor penarik utama adalah upah kerja yang diperoleh jauh lebih besar daripada upah kerja di dalam negeri. TKW yang beruntung, bisa memperoleh gaji sebesar Rp 2.000.000 per bulan, upah yang tidak mungkin diperolehnya di desa untuk pekerjaan sebagai buruh tani. Mimpi indah itulah yang mendorong perempuan desa dengan pendidikan SD atau SLTP, siap mengambil risiko, dengan nekad bertahan hidup di negara lain.

Bagi PRT di dalam negeri, upah kerja yang diterima mereka adalah di bawah upah minimum pekerjaan industri. Misalnya saja di Malang, UMR-nya mencapai Rp 870 ribu per bulan, sedangkan upah PRT rata-rata hanya Rp 400 ribu per bulan. Tingkat upah PRT ditetapkan masyarakat secara informal dan disesuaikan dengan kemampuan majikan membayar PRT. Kondisi ini menunjukkan bahwa PRT di dalam negeri memiliki posisi tawar yang lemah.

TKW yang berkeluarga, melim-

pahkan tanggung jawab pekerjaan rumah tangganya kepada anggota keluarga yang ditinggal. Hal ini berpengaruh terhadap konstruksi gender dalam rumah tangga. Pekerjaan domestik dilakukan suami, orang tua, atau anaknya. Sementara pekerjaan nafkah dikerjakan oleh istri dan suami. Seringkali peran TKW sangat penting dan menjadi harapan seluruh anggota rumah tangga.

Berdasarkan kondisi kerja PRT, dapat diidentifikasi kebutuhan perlindungan bagi PRT domestik dan PRT migran. Standar upah kerja dan jaminan kesehatan, diperlukan oleh PRT domestik. Pembekalan yang cukup, pengenalan budaya, penguatan keluarga, dan perlindungan hukum di tempat kerja, diperlukan oleh PRT migran. Secara rinci, diperlukan peningkatan keterampilan PRT, perlindungan hukum, perlindungan hak-hak PRT, peningkatan profesional PRT, dan memperhatikan batasan usia minimal, yaitu 15 tahun. Hak-hak dasar yang perlu diperhatikan adalah tingkat upah, asupan makanan, jenis pekerjaan, waktu istirahat, ketersediaan peraturan kerja, dan lingkungan keluarga yang kondusif. Sudah selayaknya PRT dan majikan berbagi hak dan kewajiban, dalam hal gaji, makan, pekerjaan, istirahat, peraturan, dan lingkungan

keluarga yang menyenangkan bagi kedua belah pihak. Dengan demikian PRT mendapat ketenangan dan keamanan dalam melaksanakan pekerjaannya.

Saat ini di Indonesia, terdapat beberapa UU yang diharapkan mampu memberikan perlindungan bagi PRT, yaitu : 1) UU No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT; 2) UU Anti Trafiking; dan 3) Ketentuan pekerjaan terlarang (bagi pekerja anak), seperti prostitusi dan pornografi, pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak, pekerjaan jermal/pelabuhan, pekerjaan pertambangan, dan perbudakan yaitu penjualan dan perdagangan anak, penjeratan hutang, dan pemaksaan kerja. Namun efektivitas UU tersebut masih perlu diuji coba dan dievaluasi lebih jauh keberhasilannya.

Pekerjaan Domestik vs Publik Berbasis Rumah Tangga

Dalam tiga dasawarsa terakhir, wilayah perdesaan Jawa mengalami transformasi dalam hal lapangan kerja. Hal ini ditandai dengan perpindahan aktivitas kerja kaum perempuan dari pekerjaan pertanian ke pekerjaan di pabrik, kemudian bekerja sebagai TKW atau pekerja

rumah tangga di luar negeri. Mobilitas TKW secara individual bersifat sementara waktu, untuk kemudian kembali ke pertanian ketika usia tua, atau berdagang setelah mendapatkan sejumlah modal. Pekerjaan pertanian dilakukan kaum perempuan secara tradisional, kemudian berkembang dengan adanya pengenalan bibit unggul dan peralatan kerja. Hubungan gender berubah dari usaha tani untuk kebutuhan sendiri —dimana tenaga kerja perempuan dan laki-laki bekerja secara pertukaran kerja dalam bentuk *sambat sinambat, kedokan*, dan bagi hasil— ke arah hubungan kerja komersial dengan sistem upah. Pekerjaan pertanian yang dilakukan di sekitar rumah, bagi perempuan membuat mereka dapat melakukannya bersama-sama dengan pekerjaan rumah tangga

Hubungan gender di tempat kerja dan di rumah tangga, yang ditunjukkan oleh alokasi kerja, pendapatan, dan alokasi kekuasaan dalam rumah tangga petani, telah mengalami perubahan. Kasus perubahan sistem sambatan (*kedokan*) dalam usaha tani padi, serta perubahan sistem bawon dalam panen padi yang terjadi pada 1980-an, dipicu oleh banyaknya jumlah buruh tani. Jumlah penderep (buruh panen) dari tahun ke tahun pun meningkat, sedangkan areal

padi relatif tetap. Akibatnya, bawon (upah) panen padi yang diterima, jumlahnya semakin kecil yaitu 1:16. Untuk mengantisipasi buruh tani dari luar desa, sistem derep berubah dari perorangan ke sistem kelompok yang disebut “gepyokan”. Kondisi ini telah menyulitkan perempuan buruh tani perorangan untuk mendapatkan pekerjaan. Di sisi lain, sistem kerja dengan cara kelompok lebih memudahkan pemilik lahan dalam merekrut tenaga kerja.

Pada tahun 2007, sistem derep berkelompok yang disebut “gepyokan” tidak diketemukan lagi. Yang berlaku adalah sistem “tebasan”, dimana pemilik cukup menghubungi pedagang, kemudian pedagang merekrut pekerja dengan upah uang. Sebagian kecil menggunakan sistem derep perorangan dengan upah padi. Pelaku kerja yang semula adalah buruh panen bersenjata-an-an yang seluruhnya dikerjakan perempuan, bergeser menjadi bekerja secara kelompok beranggotakan perempuan, kemudian berubah lagi dengan masuknya sabit yang mengakibatkan panen padi didominasi laki-laki. Dalam sistem tebasan, pedagang lah yang menentukan, apakah buruh tani yang bekerja adalah perempuan atau laki-laki. Hubungan buruh-majikan dan hubungan gender, berubah

dari hubungan kerja perorangan ke hubungan kerja kelompok, dari hubungan kerja antar petani ke hubungan kerja petani-pedagang yang komersial. Alokasi kekuasaan antara perempuan-laki-laki mengalami perubahan dalam hal akses dan kontrol atas sumber daya.

Kondisi tersebut mempersulit pekerja dari kelas rumah tangga miskin. Dengan modal keterampilan yang sangat terbatas, mereka beralih dari kerja-kerja pertanian ke kerja non pertanian, seperti menjadi PRT di perkotaan, atau bekerja di pabrik. Sulitnya kehidupan buruh tani, status kerja, dan kebutuhan akan uang tunai, mendorong perempuan untuk bekerja di sektor industri dan jasa.

Nilai dan norma gender, serta stereotipe gender yang berlaku di rumah tangga, nampaknya diperpanjang hingga ke sektor publik, yaitu di bidang nafkah di pertanian, kegiatan sosial kemasyarakatan, dan pekerjaan sebagai PRT. Dalam kegiatan sosial kemasyarakatan di tingkat dusun dan desa, partisipasi perempuan terbatas pada aktivitas-aktivitas tradisional keagamaan seperti *yasinan*, *tibaan* dan *tablil*, PKK dan posyandu dengan aktivitas arisan, penyampaian informasi tentang “keputrian” dari tingkat kecamatan, dan kegiatan kesehatan. Pendidikan dan kesehatan

ibu-anak dan keluarga, adalah tanggung jawab ibu sebagai "pendidik" utama dan pertama, melalui tata nilai yang selalu diajarkan di kegiatan sosial kemasyarakatan. Kaum laki-laki aktif berpartisipasi dalam kegiatan keagamaan, pembangunan dan penyuluhan pertanian, atau aktivitas produktif lainnya. Kegiatan pelayanan dan perawatan yang identik dengan perempuan, dianggap cocok dilakukan perempuan.

Secara ekonomis, pilihan mempekerjakan buruh perempuan pada berbagai jenis pekerjaan, terkait tingkat upah yang harus dibayar. Nilai pasar pekerja perempuan, lebih rendah daripada laki-laki, dan hal itu dapat dihitung dari upah kerja mereka. Di dalam rumah tangga, apakah pekerjaan dilakukan sendiri oleh ibu rumah tangga, ataukah mempekerjakan pembantu, sangat tergantung dari kemampuan rumah tangga membayar pembantu. Pekerjaan yang dilakukan pembantu di rumah tangga beraneka ragam. Jam kerjanya mengikuti siklus kerja pekerjaan rumah tangga, mulai pagi, siang, sore, dan malam.

Di pabrik rokok, seorang perempuan buruh lipat di bagian percetakan dengan sistem kerja borongan, mendapat upah Rp 160 ribu per minggu. Mereka bekerja dari Senin

sampai Sabtu (enam hari kerja). Setiap harinya mereka mendapatkan waktu istirahat selama satu jam. Apabila produksi belum mencapai target, buruh dituntut melakukan lembur kerja pada hari Minggu. Sementara jika target untuk periode tertentu sudah tercapai, maka perusahaan tidak memproduksi rokok lagi. Hal ini menyebabkan adanya waktu kosong tanpa pekerjaan. Untuk mengisi waktu kosong tersebut, mereka terkadang mengerjakan keterampilan untuk kebutuhan sendiri (tidak dikomersilkan).

Adanya ketentuan Upah Minimum Regional (UMR), membantu buruh perempuan untuk memperoleh imbalan kerja yang cukup. Namun ketentuan itu kemudian berakibat pada status kerja mereka. Pihak pabrik "berhitung", berapa uang yang harus dikeluarkan untuk membayar buruh. Sementara itu, pekerjaan sebagai PRT domestik tidak mengenal batas minimum. Berbeda dengan PRT migran yang memiliki standar upah kerja.

TKW mengubah hubungan gender di rumah tangga dan di daerah asal. Selama kepergian TKW, anggota rumah tangga yang ditinggal akan mengambil alih pekerjaan rumah tangga yang biasa dikerjakan TKW tersebut. Pekerja yang dijuluki

“pahlawan devisa“ ini, kelak akan menjadi jutawan desa, memberikan pemasukan pada daerah, dan membuka lapangan kerja yang sangat menguntungkan bagi keluarga TKW. Hal ini yang diharapkan dari seorang TKW ketika berangkat kerja ke luar negeri.

Dampak positif yang ditimbulkan dari program TKW adalah peningkatan status ekonomi, kemandirian anak-anak remaja, dan peningkatan status sosial. Meskipun demikian, dampak negatifnya juga perlu diperhitungkan, seperti terpisah jauh dari anak dan suami, penurunan tingkat kesehatan balita dan tingkat pendidikan anak dibanding ketika ibunya masih ada, terjadinya kasus-kasus perselingkuhan yang terkadang berujung pada perceraian, dan yang lebih ekstrem adalah terjadinya kasus-kasus kekerasan terhadap TKW. Hal terakhir merupakan harga termahal yang harus ditanggung TKW.

Membandingkan tiga jenis pekerjaan perempuan yang terkait satu sama lain: pertanian, industri, dan jasa PRT, menunjukkan pekerjaan perempuan dan dinamika hubungan gender dalam kerja. Terdapat restrukturisasi hubungan gender dalam rumah tangga dan aktivitas kemasyarakatan, tanpa merubah total norma-norma gender di pedesaan.

Pertanian telah lama menyerap tenaga kerja perempuan, berbagi dengan tenaga kerja laki-laki. Sementara itu, industri mempekerjakan para buruh yang berasal dari desa-desa dan kecamatan di sekitar lokasi hingga radius 2-3 kecamatan terdekat. Pekerjaannya berasal dari desa-desa berbasis pertanian, atau dari kelurahan terdekat. Tenaga kerja pertanian beralih profesi, sesaat ataupun dalam jangka waktu yang lama sebagai PRT di perkotaan, atau tenaga kerja luar negeri dimana perempuan bekerja sebagai PRT. Perempuan dan laki-laki secara normatif berbagi tugas. Perempuan bertanggung jawab untuk pekerjaan domestik, laki-laki bertanggung jawab untuk pekerjaan nafkah. Pada kenyataannya, para buruh perempuan yang bekerja di pabrik rokok maupun sebagai PRT, menjadi gantungan hidup keluarganya. Para TKW menjadi harapan keluarga agar kelak dapat membangun rumah atau membeli sawah. Perempuan buruh pabrik rokok, bangun tidur subuh (pukul empat pagi), sembahyang, menyelesaikan pekerjaan rumah tangga seperti memasak; mencuci; dll, makan pagi, kemudian berangkat ke pabrik rokok, karena pukul enam sudah harus siap bekerja, dan pulang pada pukul dua siang. Sepulang bekerja, mereka

langsung berbelanja lauk-pauk dan sayur mayur untuk bahan masakan esok hari. Perempuan tani, bangun subuh kemudian membersihkan rumah, memasak, dan ke sawah. Saat pulang akan membawa sayur untuk dimasak. PRT domestik atau pun migran, akan meninggalkan pekerjaan rumah secara penuh untuk bekerja di tempat lain.

Pola kerja rumah tangga telah dilakukan para perempuan selama bertahun-tahun. Atiek, seorang buruh berusia 39 tahun, telah bekerja di pabrik rokok selama 21 tahun. Dengan kata lain, sejak usia 18 tahun sampai sekarang, ia melakukan aktivitas yang dimaknai dengan kewajiban tersebut. Sedangkan Supini, 45 tahun, bekerja sebagai petani sejak 30 tahun yang lalu. Wiji, 26 tahun, baru dua tahun bekerja diluar negeri sebagai TKW. Sebelumnya, ia pernah bekerja sebagai buruh pabrik keramik. Walau Wiji bekerja di tempat yang jauh, setiap saat dia menelpon keluarganya untuk mengecek kondisi anak, suami, dan rumah tangganya.

Dari ketiga kasus tersebut, tampak bahwa dalam melakukan pekerjaan nafkah apapun, perempuan tidak mudah dipisahkan dari peran domestiknya. Dengan kegiatan yang sangat padat, perempuan masih me-

nyempatkan diri untuk aktif dalam kegiatan di kampung, yaitu aktif di PKK, pengajian, atau yasinan. Kecuali PRT yang telah meninggalkan rumahnya dan pulang setahun atau dua tahun sekali.

Di pabrik besar, para pekerja mendapat pelayanan kesehatan di poliklinik secara gratis. Upah kerja yang diterima menyumbangkan 40-60 persen bagi pendapatan rumah tangga dan digunakan untuk kebutuhan makan keluarga, sekolah anak, arisan, tabungan, dan keperluan hajatan. Upah kerja PRT domestik disimpan oleh PRT dan dibawa pulang ketika mendapat kesempatan libur. Pada saat itulah PRT mengalokasikan pendapatannya untuk keperluan rutin keluarga, atau membeli barang-barang kebutuhan. PRT migran, karena kurun waktu kesempatan untuk pulangnya cukup lama yaitu dalam masa kontrak (dua) tahunan, mereka mengirimkan sebagian penghasilannya untuk keluarga. Inilah yang disebut remitan. Kaum perempuan juga sebagai pengelola pendapatan rumah tangga. Menurut mereka, karena perempuan terkenal "irit" atau hemat, sehingga pendapatan yang kecil dapat mencukupi kebutuhan rumah tangga yang cukup banyak.

Walaupun upah buruh tergolong

rendah, tetapi buruh memaknai “lumayan” apabila dibandingkan dengan upah kerja di pabrik keramik (Rp 15 ribu per minggu), di pabrik kompor Rp 40 ribu per minggu, sementara di pabrik rokok skala kecil bisa mencapai Rp 150 ribu per minggu. Apalagi bila dibanding upah kerja buruh tani yang bekerja tujuh jam dengan imbalan Rp 8.000 per hari atau Rp 48 ribu per minggu apabila ada pekerjaan penuh, maka upah pabrik rokok jauh lebih besar serta menyediakan lapangan pekerjaan secara rutin sepanjang tahun, asalkan buruh bekerja dengan baik, disiplin dan tidak melakukan kesalahan. Berbeda dengan PRT dan TKW. TKW yang beruntung dapat menyisihkan penghasilan Rp 1-2 juta per bulan. Sedangkan PRT domestik dapat menyisihkan sekitar Rp 300-500 ribu per bulan.

Tingginya aktivitas kerja perempuan, menyebabkan perubahan dalam pekerjaan di rumah tangga dan pekerjaan sosial kemasyarakatan. Pengalihan fungsi perawatan anak terjadi ketika anak-anak masih balita, yaitu diasuh oleh nenek atau dititipkan ke tetangga dengan imbalan uang atau beras. Bagi buruh yang memiliki anak perempuan yang sudah remaja, fungsi perawatan dan pengasuhan adik-adiknya diganti-

kan si anak remaja tersebut. Apabila suami tidak bekerja atau sedang libur bekerja, maka perawatan anak dilakukan oleh suami.

Data dan fakta tersebut menunjukkan, perempuan bekerja-nafkah dapat dilakukan di lingkungan rumah, misalnya pekerjaan pertanian, atau di luar rumah misalnya di pabrik rokok. PRT adalah jenis pekerjaan perempuan yang bermakna ganda. Apabila dilakukan ibu rumah tangga, dapat digolongkan sebagai pekerjaan domestik atau pekerjaan reproduksi, yaitu pekerjaan yang dilakukan di dalam rumah tangga dan ditujukan untuk mereproduksi lembaga rumah tangga/keluarga. Apabila dilakukan di rumah tangga lain sebagai pekerja upahan, dapat digolongkan sebagai pekerjaan publik, atau pekerjaan produktif, karena PRT mendapat upah kerja dari jasanya.

Aktivitas pekerjaan nafkah pabrik, PRT domestik, dan TKW luar negeri yang berlokasi jauh dari rumah, menyebabkan berubahnya penilaian terhadap pekerjaan domestik perempuan. Pendapatan yang diperoleh buruh pabrik rokok dan TKW dalam bekerja, membawa dampak bagi status dan peranan perempuan di rumah tangga dan masyarakat. Perempuan mempunyai peran penting dalam mencukupi kebutuhan pangan ke-

luarga, kesehatan, perumahan, dan sekolah anak. Perempuan PRT, petani, dan pekerja pabrik rokok, dapat memutuskan penggunaan pendapatan dari hasil kerjanya. Pertama digunakan untuk kebutuhan pangan sehari-hari, kemudian untuk sekolah anak, lalu sisanya dibelikan perhiasan. TKW pada umumnya mengirimkan penghasilannya sebesar kebutuhan rutin rumah tangganya, sisanya ditabung sebagai investasi. Pekerjaan sebagai PRT domestik, mengubah sedikit status ekonomi pelakunya. Sementara PRT migran, mampu mengubah drastis status sosial ekonomi pelakunya.

KESIMPULAN

Dari uraian di atas dapat disimpulkan beberapa hal:

1. Pembagian kerja secara seksual telah mengalami perubahan, dimana pembagian ranah domestik–publik, dan produktif–reproduktif, tidak lagi diterapkan antara perempuan dan laki-laki dalam hal pekerjaan nafkah. Dalam lingkungan rumah tangga, dapat dilaksanakan pekerjaan produktif yang dilakukan oleh perempuan maupun laki-laki, sehingga batasan pekerjaan rumah

tangga tidak hanya berkonotasi sebagai pekerjaan reproduksi.

2. Pekerjaan rumah tangga telah memasuki sektor komersial yang ditunjukkan oleh fenomena pekerja rumah tangga migran alias TKW yang bekerja di luar negeri. Akan tetapi, masih terdapat bias gender dan standar ganda dalam menilai pekerjaan tersebut. PRT domestik bernilai lebih rendah daripada PRT migran. Meskipun melakukan pekerjaan sama, tapi tingkat upah yang diterima jauh berbeda sehingga status sosial ekonomi yang dicapai juga berbeda. PRT migran lebih tinggi status sosial ekonominya dibanding domestik. Kondisi kerja keduanya juga rentan. Kondisi kerja PRT domestik rentan dalam hal upah kerja, sedangkan kondisi PRT migran rentan dalam hal hukum dan perlakuan kerja.
3. Dinamika hubungan gender di perdesaan Jawa selama tiga dasawarsa menunjukkan pola pergeseran dari pekerjaan pertanian ke industri dan ke pekerjaan sektor jasa, yak-

ni sebagai PRT luar negeri (TKW). Konstruksi gender di tiga sektor menunjukkan hubungan searah, hal ini memberikan implikasi terhadap relasi sosial dan relasi kekuasaan berdasar gender. Perempuan pekerja dianggap sebagai pencari nafkah tambahan, bekerja pada bagian-bagian yang padat karya, dengan menggunakan teknologi sederhana. Mereka berpendidikan rendah (SD dan SLTP) sehingga posisi tawarnya mayoritas sebatas sebagai pekerja, bukan sebagai pengambil keputusan.

4. Relasi sosial dalam sistem TKW, dibangun atas kepentingan ekonomi perusahaan dan kebutuhan hidup perempuan pekerja. Relasi kekuasaan yang tidak seimbang, dimana satu pihak sebagai penguasa sumber daya (modal produksi, peralatan, dan informasi), berposisi sebagai pengambil keputusan. Di lain pihak, buruh dengan modal tenaga kerja dan keterampilan, harus mematuhi keputusan majikan. Perempuan pekerja pabrik dan TKW, dengan pendapatan

yang dihasilkannya, mempunyai posisi penting di rumah tangga. Dia menjadi pengambil keputusan untuk pemenuhan kebutuhan rumah tangga. Namun hal itu tidak berdampak terhadap posisinya di masyarakat yang dalam pengambilan keputusan didominasi kaum pria.

5. Masuknya perempuan ke sektor industri di perkotaan dan menjadi buruh migran di luar negeri, berdampak terhadap struktur dan relasi gender di rumah tangga perempuan pekerja pabrik dan rumah tangga TKW. Perempuan buruh pabrik mengerjakan pekerjaan nafkah, sementara pekerjaan rumah tangga tetap tidak dapat ditinggalkannya. Hanya pekerjaan pengasuhan anak balita yang dapat digantikan anggota rumah tangga lain (suami, anak yang sudah besar, atau pembantu). PRT dan TKW yang bekerja jauh dari rumahnya, maka pekerjaan rumah tangganya dialihkan kepada pihak lain. Peran ekonomi perempuan berdampak positif terhadap alokasi kekuasaan dalam

rumah tangga, tetapi tidak berpengaruh terhadap alokasi kekuasaan dalam masyarakat.

Berdasarkan temuan tersebut, direkomendasikan bahwa: 1) perlindungan sosial bagi PRT domestik

dan migran sangat diperlukan. Karena itu, perlu dicari model perlindungan yang tepat dan memenuhi kebutuhan perempuan; 2) perlu dirumuskan konsep pekerjaan domestik dan publik berbasis pekerjaan rumah tangga sesuai dengan peran dan fungsi aktual perempuan.

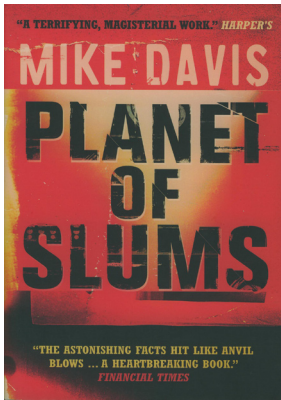
Daftar Pustaka

- Bappemas Provinsi Jawa Timur. 2005. *Profil Statistik Gender Propinsi Jawa Timur*. Kerjasama antara BAPEMAS Provinsi Jawa Timur dengan Pusat Penelitian Gender dan Kependudukan Universitas Brawijaya Malang.
- Chambers, Robert. 1983. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*. LP3ES: Jakarta.
- Hartati. 1999. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Pemukiman Kumuh: Studi Kasus Kelurahan Karang Anyar*. Tesis PPS UGM: Yogyakarta.
- Jurnal Perempuan nomor 39 tahun 2005*. Yayasan Jurnal Perempuan: Jakarta
- Jurnal Perempuan nomor 42 tahun 2005*. Yayasan Jurnal Perempuan: Jakarta
- Jurnal Perempuan nomor 59 tahun 2008*. Yayasan Jurnal Perempuan: Jakarta
- Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. CIDES: Jakarta.
- Kuntjaraningrat. 1971. *Rintangan-rintangan Mental Dalam Pembangunan Ekonomi di Indonesia*. Bharata: Jakarta.
- _____. 1986. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. PN Jambatan: Jakarta.
- Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia. 2006. *Kebijakan Peningkatan Produktivitas Ekonomi Perempuan (PPEP)*.
- Mubyarto. 1983. "Pembangunan Manusia Indonesia." *Prisma*, edisi I. LP3ES: Jakarta.
- Mubyarto, dkk. 1994. *Keswadayaan Desa Tertinggal*. P3PK – UGM, Aditive Media: Yogyakarta.
- Nasikun. 1989. *Pembangunan Masyarakat yang Berorientasi Pada Rakyat Antara Mitos dan Realita*. Seminar Fisipol UGM: Yogyakarta.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Evaluasi Kinerja Pembangunan Provinsi Jawa Timur Tahun 2006 Buku 3F Laporan Hasil Penyusunan Indikator Kinerja Sosial
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Evaluasi Kinerja Pembangunan Provinsi Jawa Timur Tahun 2006 Buku 4 Data Makro Sosial Ekonomi Jawa Timur Tahun 2002-2006

- Rahardjo, Dawam M. 1992. "Keswadayaan dlam Pembangunan Sosial Ekonomi." dalam *Pengembangan Swadaya Nasional: Tinjauan Ke Arah Persepsi Yang Utuh*. PT. Pustaka LP3ES: Jakarta.
- Sajogjo dan Pudjiwati Sajogjo. 1982. *Sosiologi Pedesaan Jilid I*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
- _____. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Sumarlan. 1999. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan Masyarakat Desa*. Tesis PPS UNIBRAW: Malang.
- Suparlan, Parsudi. 1998. "Keaneragaman Kebudayaan, Strategi Pembangunan dan Transformasi Orang Irian Jaya ke Dalam Masyarakat Indonesia", dalam Muzzakar. 1999. *Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan*. Tesis PPS Unibraw: Malang.
- Supriatna, Tjahya. 2000. *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*. Rineka Cipta: Jakarta.
- Sugiyanto, dkk. 2007. *Kajian Pengentasan Kemiskinan di Kota Malang. Laporan Penelitian*. Kerjasama BAPPEDA Kota Malang dengan Pusat Penelitian Gender dan Kependudukan, Universitas Brawijaya Malang.
- Sukei, Keppi. 1999. "Krisis dan Buruh Perkebunan: Dampak Krisis Ekonomi terhadap Perempuan Buruh Kebun Kopi di Jawa Timur." *Jurnal Analisis Sosial Vol. 4 No. 2 Mei*. AKATIGA: Bandung.
- Sukei, Keppi. 2002. *Hubungan Kerja dan Dinamika Hubungan Gender dalam Sistem Pengusahaan Tebu Rakyat*. Lembaga Penerbitan Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya: Malang.
- Sukei, Keppi. 2005. *Pemetaan Tenaga Kerja Informal di Jawa Timur*. Kerjasama PPGK dengan DISNAKER Prov. Jawa Timur.
- Sukei, Keppi. 2007. *TKI Purna di Provinsi Jawa Timur. Laporan Hasil Penelitian*. Kerjasama antara Setda Provinsi Jawa Timur dengan PPGK Lemlit Universitas Brawijaya: Malang.
- Sukei, Keppi. 2008. *Konstruksi Gender dalam Kerja/Dunia Industri: Kasus Pekerja Pabrik Rokok di Jawa Timur*. Women Research Institute: Jakarta

PLANET OF SLUMS: KELOMPOK MARJINAL PERKOTAAN DAN SEKTOR INFORMAL

*Sofwan Samandawai*¹



Judul Buku : Planet of Slums
 Penulis : Mike Davis
 Penerbit : Verso, London and New York
 Tahun Terbit : 2007
 Jumlah Halaman : 228 halaman

Perpaduan antara perkembangan wilayah perkotaan dan perdesaan, ledakan pertumbuhan penduduk, dan neoliberal kapitalisme, menghasilkan kumpulan pemikiran yang dikemas dalam buku terkenal berjudul *Planet of Slums* (2007). Sang penulis, Mike Davis, sebelumnya telah menghasilkan beberapa karya yang cukup dikenal para pemerhati isu perkotaan dan negara berkembang, seperti *the*

City of Quartz (1990), *Late Victorian Holocaust: El Nino Famines and the Making of the Third World* (2001), dan *Dead Cities* (2002).

Di dalam *Planet of Slums*, Davis mengeksplorasi secara radikal proses urbanisasi, pertumbuhan penduduk, dan arus globalisasi, dengan memperbesar skala pandangan terhadap daerah kumuh perkotaan (*urban slums*) yang merupakan “ruang-ruang gelap” (*dark places*) di mana nuansa

¹⁾ Peneliti sosial dan lulusan S2 Jurusan Antropologi, Ateneo de Manila University, Filipina.

mimpi-mimpi buruk terkandung di dalamnya. Berdasarkan studi literatur terhadap berbagai buku, laporan, dan data survei, tulisan ini menjadi sangat kaya ilustrasi. Namun, sorotan analisisnya yang terlalu cepat dari satu kasus ke kasus lainnya agaknya akan membuat pembaca buku ini berusaha keras memahami kondisi sejarah dari masing-masing kasus.

Planet of Slums terdiri dari delapan bab dan sebuah epilog (penutup). Seluruh bab menampilkan contoh-contoh mengenai ratusan juta jiwa penduduk perkotaan yang hidup dalam kemiskinan di negara-negara Afrika, Asia, Amerika Latin, dan Karibia. Di dalam buku ini, Davis juga menggambarkan bagaimana “slums” tumbuh dan berkembang dalam proses urbanisasi, serta beraneka ragam bentuk “slums”. Buku ini berupaya mendiskusikan kebijakan-kebijakan anti-urban dan anti-migran pada masa pemerintahan kolonial dan post kolonial yang berpengaruh terhadap pertumbuhannya. Selain itu, Davis pun seolah ingin menegaskan bahwa situasi kemiskinan diciptakan atau bahkan diperburuk oleh program-program “pembersihan” wilayah permukiman kumuh. Untuk membenarkan program-program tersebut, seringkali mereka yang tinggal di tempat-tempat kumuh diberi label

sebagai kriminal.

Terkait isu permukiman kumuh, ia juga membahas buruknya masalah kesehatan dan tingginya kemiskinan di perkotaan. Hal tersebut lalu diasosiasikan dengan *structural adjustment program*, serta kondisi yang sangat eksploitatif di dalam pekerjaan-pekerjaan di sektor informal.

Urbanisasi yang digambarkan Davis adalah permasalahan klasik yang dialami oleh negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Pemusatan segala jenis transaksi sosial ekonomi dan pembangunan infrastruktur modern, menjadi karakter perkembangan kota-kotanya. Industrialisasi adalah landasan pembangunan di wilayah-wilayah seperti ini. Disparitas perkembangan wilayah perkotaan dengan perdesaan yang tinggi, menjadi salah satu faktor pendorong dan penarik terjadinya perpindahan penduduk secara besar-besaran ke kota-kota besar (urbanisasi). Selain itu, pertumbuhan penduduk yang demikian tinggi, dan persoalan kelaparan yang terjadi di negara-negara tertentu, memberi sumbangan tak kalah besar pada proses urbanisasi ini.

Di Afrika dan Amerika Latin, banyak penduduk perdesaan yang terdorong pergi ke kota karena persoalan kelaparan. Di Cina dan Asia

Tenggara, orang tergiur oleh bayangan akan peluang pekerjaan di perusahaan dan pabrik-pabrik sepatu, pakaian, ataupun sikat gigi. Hal yang mungkin nampak baru dari gejala ini walaupun cukup kecil keberadaannya ialah, seberapa seringnya migrasi terjadi tanpa tergantung pada pertumbuhan ekonomi di kota. Di negara-negara berkembang, orang dari perdesaan yang bermigrasi ke kota, berbekal harapan yang sangat kecil untuk mendapatkan pekerjaan. Sesampainya di kota, mereka menempati kawasan permukiman kumuh, miskin, padat, dan bertahan di antara sudut-sudut sempit perkotaan (*holding onto the city by its thousand survival cracks*). Kemungkinan memperoleh data yang akurat mengenai orang-orang tersebut—baik dari sisi jumlah, jenis kelamin, kondisi kehidupannya, serta celah-celah seperti apa yang menjadi tumpuan penghidupan mereka—tentunya menjadi ujian bagi penelitian empiris, setidaknya di Indonesia.

Semakin tingginya pembangunan gedung-gedung dan infrastruktur lainnya, yang diiringi pembengkakan populasi di kota-kota besar, diperkirakan berpengaruh terhadap meluasnya kewilayahan kota-kota besar itu ke kota-kota sekitarnya. Batas antara wilayah perkotaan dan perdesaan di sekitarnya pun, men-

jadi semakin samar. Di Indonesia, fenomena yang mirip teori tersebut adalah pola hubungan *desa-kota* seperti yang terjadi di wilayah Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi (Jabotabek).

Berbagai sumber data digunakan Davis untuk menggambarkan sketsa prediktif dari proses pengkotaan dan peningkatan populasi di kota-kota besar. Salah satu sumbernya adalah *Far Eastern Economic Review* (1998) yang memperkirakan, pada 2025, akan semakin banyak ditemukan kota dengan jumlah populasi lebih dari delapan juta jiwa (*megacities*) atau bahkan lebih dari 20 juta jiwa (*hypercities*). Di Asia mungkin akan ada 10 atau 11 kota seperti itu, antara lain Jakarta (24,9 juta), Dhaka (25 juta), Karachi (26,5 juta), dan Mumbai/Bombay (33 juta). Sementara Shanghai, yang selama beberapa dekade pertumbuhan penduduknya dibekukan oleh kebijakan Maoist, hanya akan ditempati oleh 27 juta penduduk. Ironisnya, mayoritas penduduk miskin hidup di wilayah perkampungan kumuh kota (*urban slums*).

Davis melihat urban slums sebagai bencana yang mendunia akibat proses urbanisasi yang tidak diimbangi pertumbuhan (*urbanization without growth*). Di dalam artikel

berjudul sama yang ditulisnya beberapa tahun sebelum buku ini dipublikasikan, ia menyebut proses tersebut sebagai *Urban Involution and Informal Proletariat*². Perhatian pada proses ini, mengarahkannya pada praktik-praktik ekonomi neo-liberalisme. Berdasarkan hasil penelitiannya terhadap laporan-laporan UN, World Bank, IMF, CIA, dan Pentagon, juga literatur mengenai isu perkotaan dan permukiman, Davis menyatakan perkotaan akan menjadi tumpuan bagi pertumbuhan populasi masa depan. Perkotaan menurutnya, akan terus menarik ribuan pendatang baru setiap tahunnya, walaupun pada kenyataannya mereka hanya bekerja kontrak dalam sektor ekonomi formal yang sedang mengalami kemandekan.

Di dalam konteks ini, Davis menunjuk praktik kebijakan ekonomi neoliberal yang ditargetkan pada negara dunia ketiga, sebagai variabel yang sangat berpengaruh terhadap situasi tersebut, khususnya sejak krisis keuangan 1970-an and 1980-an. Sebab, sejak masa krisis tersebut, negara dunia ketiga atas arahan IMF (International Monetary Fund/Dana Moneter Internasional) harus merestrukturisasi kebijakan ekonominya

di tahun 1980-an dan 1990-an.

Selain itu, urbanisasi besar-besaran juga dipicu perpindahan kekayaan yang juga besar-besaran dari negara berkembang ke negara maju, yang didalangi oleh negara-negara di Amerika Utara dan Eropa. Davis menyatakan, perpindahan kekayaan tersebut telah menghasilkan statistik yang tertera dalam *Planet of Slums* sebagai “Global Inequality” (ketidaksetaraan global). Ketidaksetaraan ini —seperti yang telah diukur para ahli ekonomi dari World Bank pada populasi dunia— akan mencapai tingkat koefisien GINI 0,6 pada akhir abad ini. Perhitungan ini akan setara dengan situasi saat golongan miskin, yang jumlahnya dua pertiga populasi dunia, memperoleh penghasilan nol, sementara sepertiga golongan atas, mendapatkan semuanya.

Bagi Davis, *Structural Adjustment Programs* (SAP) dari IMF adalah faktor terpenting yang memengaruhi terjadinya eksodus dramatis dari perdesaan ke perkotaan, dan merebaknya kemiskinan di perkotaan sejak tahun 1970-an. “*SAPing the Third World*”-nya IMF, meskipun berhasil menarik investasi tapi meninggalkan utang luar negeri yang besar. Di bawah

²⁾ Davis, Mike. 2004. *Planet of Slums: Urban Involution and Informal Proletariat*. New Left Review.

pengaruh IMF, pemerintah negara dunia ketiga dipaksa membuat kebijakan-kebijakan yang membatasi dan memotong berbagai subsidi untuk pengeluaran publik, seperti subsidi rumah sakit dan sekolah. Subsidi pada sektor pertanian juga dihapuskan, serta dilakukannya pemangkasan tarif perdagangan, sekaligus membuka lebar batas impor luar negeri.

Dalam pandangan Davis, kebijakan-kebijakan tersebut —terutama yang menghapuskan subsidi yang mendukung para petani, dan tarif yang melindungi mereka dari kompetisi pangan murah dari luar negeri— justru menghancurkan penghidupan masyarakat perdesaan. Kondisi tersebutlah yang kemudian mendorong mereka lari ke kota, di mana pada saat bersamaan mereka “dihadapkan” dengan kebijakan pemerintah yang menghentikan berbagai pengeluaran (subsidi) untuk pelayanan sosial dasar yang penting. Ekonomi perdesaan dikurangi, sementara perkotaan tidak mampu menampung para pendatang baru. Dalam konteks ini, Davis menegaskan bahwa kota lebih merupakan tempat pembuangan bagi kelebihan tenaga kerja yang tidak memiliki keahlian, tidak terlindungi, berpenghasilan rendah, yang banyak terlibat

dalam sektor informal perdagangan dan industri, ketimbang menjadi pusat pertumbuhan dan kesejahteraan.

Davis sependapat dengan laporan UN-HABITAT, *Challenge of Slums* (2003) yang mengklaim bahwa penyebab utama peningkatan kemiskinan dan ketidaksetaraan selama periode 1980-an dan 1990-an, adalah situasi ketiadaan negara. Situasi ini telah menghasilkan “*virtual democracy*”, ketika kebijakan makro-ekonomi negara-negara dunia ketiga diarahkan dari Washington. Lebih dari itu, neoliberalisme bagi Davis adalah ketika “kekuasaan” negara diserahkan kepada bank-bank internasional, IMF, dan World Bank, yang dikontrol Washington dan NGO (organisasi non pemerintah/LSM) yang berkait agen bantuan internasional. Situasi “kematian negara” ini justru seperti yang diharapkan neoliberalisme, yakni memudahkan jalannya kompetisi ketimbang melakukan kerjasama, “*self-help*” ketimbang “*mutual aid*”. Pada saat itu, World Bank (Bank Dunia) dan IMF menganut kebijakan-jaksanaan baru, yaitu “berkawan” dengan para agen donor internasional dan *NGOs* untuk memberdayakan golongan miskin.

Filosofi baru dari World Bank ini awalnya dipengaruhi gagasan John

Turner, seorang arsitek asal Inggris yang juga kontributor untuk *anarchist paper* bernama *Freedom*, yang menekankan sebuah pendekatan “*sites-and-services*” untuk merasionalkan bantuan dan perbaikan permukiman yang bersifat *self-help*. Davis melihat ini sebagai amalgam dari anarkisme dan neoliberalisme, karena pendekatan ini mengandung “perampangan” cara. Misalnya, tetap memerlukan biaya tinggi untuk setiap unit material yang digunakan, jika tidak, pilihannya adalah menggunakan material berkualitas rendah. Demikian pula dengan pelaksanaannya, banyak dibantu para asisten seni, spesialis, dan para pekerja berkeahlian yang dibayar tinggi.

Di dalam *Planet of Slums*, Davis memandang kerja-kerja NGO lokal tidak efektif dan justru mengkooperasi kepemimpinan lokal. Namun Davis tidak terlalu banyak mengkritik kerja-kerja donor dan agen internasional yang mungkin juga memiliki ketidakefektifan yang sama dengan kerja-kerja NGO yang disorotnya itu. Menurutnya, untuk mencapai golongan miskin, NGO melakukan praktik imperialisme halus dengan berkoordinasi dengan pihak-pihak dari lembaga donor internasional. Upaya mencapai golongan miskin

itu dilakukan melalui tema-tema pemberdayaan, sinergi, ataupun *participatory governance*.

Terdapat kesan bahwa Davis mencari contoh-contoh buruk dan mengabaikan contoh lainnya. Tidak dipungkiri, banyak NGO yang korup, dan orientasi program kerjanya perlu dipertanyakan. Seperti halnya banyak pemimpin kelompok akar-rumput yang tidak terbuka kepada konstituennya, dan lebih menggunakan hubungannya dengan pemerintah lokal untuk kepentingannya semata. Namun juga terdapat banyak NGO lokal dan kelompok akar-rumput yang membangun sistem akuntabel kepada anggotanya, terbuka, dan memberi peran sentral kepada perempuan.

Ada juga NGO yang belajar bagaimana mendengarkan, bekerja dengan dan akuntabel terhadap kelompok berpenghasilan rendah, yang bekerja bersama mereka. Banyak pekerja NGO yang digaji jauh lebih rendah daripada yang bisa mereka dapatkan pada pekerjaan-pekerjaan lain. Seringkali kerja-kerja mereka juga mengandung risiko yang sangat tinggi.

Namun terlepas dari pengabaian Davis terhadap kerja-kerja NGO, analisisnya mengenai politik dan ekonomi informal golongan miskin di dalam kawasan kumuh miskin,

dan dalam cara memandang permasalahan mereka, cukup dinamis. Walaupun ada kesan terlalu berlebihan ketika Davis menyebut, gejala pinjam-sewa tempat, antara penghuni kawasan kumuh dengan penghuni liar, sebagai bentuk “*to produce the transubstantiation of poverty into capital*”, dan sebagai bentuk sektor informal yang eksploitatif dalam permukiman kumuh. Disebutkan bahwa, lahan/tempat hunian dalam kawasan ini menjadi privat. Dan si penghuni liar bisa menjualnya kepada orang lain yang ingin menemukannya, walaupun orang tersebut sebelumnya pernah menempati tempat itu juga secara liar. Penghuni liar (*squatters*) juga harus membayar suap kepada politisi, gangster, ataupun polisi, untuk memperoleh akses ke lahan yang akan dihuninya, sebagai sewa informal yang mungkin berlanjut hingga bertahun-tahun. Dalam isu ini, Davis tidak terlalu jelas membedakan siapa penghuni kawasan kumuh (*slums-dweller*) dan penghuni liar. Juga gambaran tentang lahan yang menjadi sasaran mereka, apakah dihuni sebagai tempat tinggal atau sebagai tempat melakukan usaha ekonomi. Serta apa bedanya lahan tersebut dengan kawasan kumuh miskin.

Di dalam konteks penghidupan,

kebanyakan penghuni kawasan kumuh miskin adalah partisipan dalam ekonomi informal. Namun mereka bukanlah pengusaha mikro, melainkan bekerja langsung atau tidak langsung untuk orang lain, misalnya konsinyasi barang dagangan, menyewa gerobak ataupun becak. Menurut Davis, *informality* adalah sebuah jaringan eksploitasi tak terlihat yang besar. Di dalam jaringan semacam ini, pekerja informal perempuan dan anak-anak hampir dipastikan menjadi korban pelecehan termasuk dalam soal jenis pekerjaan dan penghasilan. Perjudian menjadi semacam industri. Jaringan *self-help* dan solidaritas yang esensial bagi golongan miskin untuk bertahan hidup, menjadi hilang. Dan, kompetisi untuk bertahan dalam sektor informal, dimanipulasi oleh para elit semacam “*godfathers*” dan tuan tanah yang menggunakan kepercayaan etnik atau kekerasan rasial, untuk mengatur kompetisi dan melindungi investasi mereka.

Keberagaman upaya pengaturan permukiman di kawasan kumuh secara umum, dan berbagai kepentingan yang saling berkompetisi di dalamnya dan terhadapnya, menyebabkan sulitnya merekonsiliasi mereka. Keberagaman tersebut membagi-bagi pendudukan berdasarkan cara-cara akuisisi lahan, struktur kepemimpinan lokal, kelas sosial, dan juga relasi

pemilikan (pemilik versus penyakap versus penyewa), sehingga mengabaikan respons kolektif. Dalam konteks ini, Hernando de Soto melihat bahwa dalam sektor informal, dinamika *entrepreneurial* hanya perlu diberikan kepemilikan. Dengan begitu, adanya jaminan para penghuni liar ini mendapatkan kepemilikan legal atas tempatnya, dapat dijadikan sebagai agunan kredit untuk membuka usaha agar dapat masuk ke dalam ekonomi formal.

Berlawanan dengan Soto, Davis menyatakan, permasalahan utama dalam sektor informal adalah formalisasi hak-hak dan perlindungan buruh, bukan properti. Menurut Davis, sektor informal bukanlah sebuah komponen prospektif dari sektor ekonomi formal, melainkan sebuah keberadaan permanen di luar itu.

Sebuah kengerian akan bayangan krisis masa depan dinyatakan oleh Davis. Krisis kapitalisme dunia yang nyata menurut Davis, akan terjadi ketika sepasukan orang yang menunggu tertampung dalam proses perburuhan, menjadi terstigmatisasi sebagai kelompok massa yang tak dibutuhkan secara permanen, dan di-

anggap sebagai beban berlebih yang tidak bisa diikutsertakan di dalam ekonomi dan masyarakat, bisa pada saat ini ataupun masa depan. Stigmatisasi ini mendorong timbulnya persepsi, “mega-slum” merupakan rantai paling lemah dalam tata dunia baru.

Persepsi ini lambat laun akan menjadi umpan dalam berbagai retorika “perang-perang” internasional melawan terorisme, narkoba, dan kriminal, yang tanpa akhir. Dalam studi literturnya ini, nampak bahwa Davis mengabaikan penghuni kawasan kumuh miskin ini sebagai “agency”. Dalam memotret mereka sebagai subyek yang terpinggirkan dan tertekan dalam struktur global, ia lebih percaya bahwa walaupun mereka bergerak sebagai massa, akan tergantung pada penolakan mereka secara militan terhadap kondisi kemarjinalan mereka dalam kapitalisme global. Apakah kekerasan yang tak terhindarkan merupakan tanggapan terhadap situasi ini? Mungkin diperlukan sebuah sekuel yang membahas lebih lanjut tentang isu tersebut dengan perspektif yang lebih mendalam.