
Daftar Isi

Jaringan Sosial Migran Sirkuler: Analisis tentang Bentuk dan Fungsi

Tri Joko S. Haryono

75-86

Tekanan Kemiskinan Struktural Komunitas Nelayan Tradisional di Perkotaan

Sudarso

87-102

Problematika Dewan Perwakilan Daerah: Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik

Kris Nugroho

103-112

Analysing Foreign Policy

Vinsensio Dugis

113-124

Nilai-nilai Budaya dalam Komunikasi Antarpersona di Film Drama

Andria Saptyasari & Sri Moerdijati,

125-148

Adaptasi dari Karya Sastra ke Film: Persoalan dan Tantangan

S. Itafarida

149-156

Resensi Buku: Sisi Gelap Perkembangan Kota

Herwanto

157-163

Resensi Buku: Sisi Gelap Perkembangan Kota

Penulis : Alisjahbana
Penerbit : LaksBang PRESSindo
Cetakan : Pertama, Oktober 2005
Tebal : xv+202 halaman

Peresensi : Herwanto
: Jurusan Sosiologi
FISIP Universitas Airlangga

Pada awalnya kota-kota besar di Indonesia pada umumnya tumbuh dan berkembang secara alamiah tanpa melalui perencanaan tata guna ruang atau master plan yang mapan, itulah sebabnya ketika berbagai problema muncul maka proses penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sangat diperlukan. Menurut penulis buku ini, salah satu problem yang mengemuka dalam beberapa dasa warsa terakhir ini adalah kemunculan sektor informal yang amat rumit pengendaliannya. Sektor informal –salah satu derivasinya adalah pedagang kaki lima (PKL)– selalu menjadi isu strategis, baik dalam konteks pemenuhan hajat hidup orang banyak di sektor ekonomi maupun dalam kaitannya dengan persoalan sosial dan politik di kota.

Di kota Surabaya (Jawa Timur) misalnya, perkembangan pedagang kaki lima untuk selanjutnya disebut sektor informal pasca krisis ekonomi tahun 1997 berlangsung cukup pesat. Menurut penulis, pada saat buku ini ditulis, lebih dari 70 ribu sektor informal memenuhi sudut-sudut ruang Kota Surabaya, sementara daya tampung daerah-daerah strategis yang ada di Kota Surabaya dikalkulasi hanya mampu

menampung antara 5 sampai 10 ribu orang sektor informal. Hal ini berarti telah terjadi kelebihan sektor informal hingga puluhan kali lipat (hlm. 2). Mengenai timbul dan berkembangnya sektor informal, diantaranya penulis mengutip pendapatnya Sethuraman (1981), yang dinyatakan bahwa lahirnya sektor informal adalah akibat terjadinya konsentrasi investasi dan pendapatan di pusat perkotaan terutama di sektor industri modern, termasuk kelembagaan pemerintah.

Konsentrasi investasi ini menarik orang untuk melakukan urbanisasi. Namun urbanisasi yang terjadi melebihi lapangan pekerjaan yang tersedia di perkotaan sehingga melahirkan pengangguran. Mereka yang menganggur mencari jalan keluar lewat upaya sektor informal. Demikian halnya Manning (2001) mengemukakan bahwa peningkatan sektor informal di kota sebagai akibat peningkatan jumlah pengangguran dan lambannya pertumbuhan ekonomi sektor formal, serta terbatasnya kesempatan kerja dan rendahnya pendapatan di desa.

Adapun ciri-ciri pedagang kaki lima atau sektor informal, diantaranya mengutip pendapat dari Kartono (1980: 3-7) adalah

(1) merupakan pedagang yang kadang-kadang juga sekaligus berarti produsen; (2) ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat satu ke tempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat atau stan yang tidak permanen serta bongkar pasang; (3) menjajakan bahan makanan, minuman, barang-barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran; (4) umumnya bermodal kecil kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan sekedar mendapat komisi sebagai imbalan atas jerih payahnya; (5) kualitas barang barang yang diperdagangkan relatif rendah dan biasanya tidak berstandar (6) volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli umumnya para pembeli yang berdaya beli rendah; (7) usaha skala kecil bisa berupa *family enterprise*, dimana ibu dan anak turut membantu dalam usaha tersebut, baik secara langsung atau tidak langsung; (8) tawar menawar antara pembeli dengan penjual merupakan relasi ciri yang khas pada usaha perdagangan kakilima; (9) dalam melaksanakan pekerjaannya ada yang secara penuh, sebagian lagi melaksanakan setelah kerja atau pada waktu senggang, dan ada pula yang melaksanakan secara musiman; (10) barang yang dijual biasanya merupakan *convenience goods* jarang sekali *specialty goods*; dan (11) seringkali berada dalam suasana psikologis tidak tenang, diliputi perasaan takut kalau tiba tiba kegiatan mereka dihentikan oleh Tim Penertiban Umum (Tibum) sebagai aparat pemerintah daerah.

Sebelum krisis moneter tahun 1997, di trotoar jalan Pahlawan, Pemuda, Raya Darmo masih bebas dari tenda tenda sektor informal, hanya ada beberapa sektor informal jenis makanan. Namun, ketika buku ini ditulis, terlihat ribuan

sektor informal tersebar di jalan protokol maupun jalan penghubung. Di jalan Pahlawan dan jalan Kapasari, misalnya, ulah sektor informal yang *ugal-ugalan* karena menghabiskan trotoar dan nyaris seluruh badan jalan, sehingga kemacetan dan kesemrawutan lalu lintas merupakan pemandangan sehari-hari.

Permasalahan sektor informal di kota, yang sudah sedemikian rumit itu menjadi semakin rumit ketika pihak ketiga (mereka ini terdiri dari preman dan oknum pegawai pasar atau Pemkot) ikut campur di dalamnya. Keberadaan preman, di satu sisi sangat dibutuhkan oleh para pelaku sektor informal untuk mengatur, memberi informasi ada tidaknya stand yang akan diperjualbelikan, memberikan informasi apabila akan ada penertiban, dan melindungi para pedagang sektor informal. Sedang di sisi lain, para preman ini menarik setoran harian atau melakukan pemerasan terhadap sektor informal. Dengan mengutip pendapat Bagong (2003: vii) mengistilahkan preman-preman tersebut sebagai patron yang dapat diandalkan untuk memberikan perlindungan, tetapi sekaligus juga sebagai pihak yang acapkali mengeksploitasi ketidakberdayaan sektor informal kota. Mengutip berita dari Harian Radar Surabaya (4 September 2001) bahwa dalam menjalankan aksinya, ditengarai para mafia pasar tersebut diam diam bekerjasama dengan para pengelola pasar. Terdapat informasi bahwa mafia di pasar memang sengaja dibiarkan dan dipelihara oleh oknum pejabat karena setiap saat mereka memasok dana yang tidak tanggung-tanggung kepada oknum pejabat pemerintah kota. Demikian juga menurut catatan Harian Surabaya Post (17 Januari 2002), bahwa para sektor informal seolah-olah menjadi mainan preman dan aparat. Hal ini terjadi Karena preman-

preman itu ‘bermain’ dengan oknum aparat pemerintah sekaligus memanfaatkan sektor informal untuk kepentingan pribadi. Akibat yang muncul kemudian dari kerjasama model ini adalah wajah kota yang semakin suram, ruwet dan semrawut.

Kemunculan sektor informal, utamanya pedagang kaki lima merupakan suatu kenyataan sosial yang tidak dapat dilepaskan dari perkembangan kota. Di tengah perdebatan tentang kehadirannya dalam sistem ekonomi kota, sektor informal sejatinya amat berjasa terutama bagi masyarakat perkotaan menengah ke bawah, antara lain dalam mendistribusikan barang dan jasa dengan harga yang terjangkau serta secara geografis selalu berusaha selalu dekat dengan konsumen sehingga mudah dijangkau dengan efisiensi biaya transport. Di samping itu, sektor informal merupakan jenis usaha yang mandiri, lentur dalam menghadapi krisis ekonomi. Ketika badai krisis moneter menghantam Indonesia sehingga perekonomian nasional dalam kondisi carut-marut, namun sektor informal mampu bertahan di tengah kehancuran sektor formal. Para ahli sepakat bahwa jenis usaha ini dapat menjadi katup pengaman dalam krisis ekonomi karena kemampuannya dalam menyerap tenaga kerja yang begitu banyak tanpa memandang kualifikasi.

Terlepas dari berbagai manfaat yang diberikan oleh keberadaan sektor informal di atas, usaha ini juga tidak dapat diingkari telah menimbulkan akibat yang tidak menguntungkan bagi segolongan masyarakat tertentu. Di antaranya, kemacetan dan kesemrawutan lalu lintas akan berakibat pada meningkatnya angka kecelakaan lalu lintas, semakin beratnya beban psikologis karena kemacetan lalu lintas mengakibatkan terlambatnya anak-anak masuk sekolah, terlambatnya para

pegawai masuk kantor, waktu perjalanan yang semakin lama dan tidak efisien. Demikian halnya dengan digunakannya trotoar oleh para pedagang sektor informal ini mengakibatkan para pejalan kaki yang merasa tidak aman karena harus berjalan di badan jalan, bahkan terdapat juga sektor informal yang menggunakan sebagian badan jalan untuk usahanya.

Itulah sebabnya pemerintah kota, Surabaya khususnya, melalui Surat keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/087/402.01.04/2001 dibentuk tim pengendali sektor informal yang beranggotakan Muspika, dinas dan bagian yang terkait dengan komando dari Dinas Polisi Pamong Praja. Untuk melaksanakan penertiban sektor informal, Pemerintah Kota minta bantuan Polwiltabes termasuk satuan Brimob, TNI AD, dan Marinir (hal.4).

Berdasarkan SK Walikota Surabaya tersebut, maka pengendalian sektor informal di kota Surabaya dilakukan dengan cara yang bersifat persuasive: Pertama, membuat kawasan sektor informal binaan, yang diatur melalui Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya No.10 tahun 1987 tentang pengaturan tempat usaha dan Pembinaan sektor informal dan Keputusan Walikotamadya Surabaya Nomor 18 tahun 1996 Tentang Pembinaan dan Pengelolaan Sektor Informal radius 100 meter dari pasar. Selain itu, Keputusan Walikotamadya Surabaya No. 03 tahun 1999 tentang Penataan Lokasi Usaha dan Pembinaan Usaha Sektor Informal yang mengarah pada pengaturan dan pembiaian sektor informal. Salah satu contoh sektor informal binaan Pemerintah Kota Surabaya adalah sektor informal “Mulyo Rukun” di Sidomulyo dengan anggota sekitar 140 orang. Pengembangan lebih lanjut program ini karena keterbatasan

lahan yang strategis, sehingga tidak mudah diperluas pada wilayah lain.

Kedua, melakukan relokasi tempat usaha sektor informal yang dianggap mengganggu ketertiban lalu lintas maupun keindahan ketempat khusus yang telah disediakan. Dengan relokasi ini di satu sisi, diharapkan ketertiban lalu lintas dan keindahan kota akan lebih baik, sedang di sisi lain, dapat memudahkan pembinaan (bina usaha, bina manusia dan bina lingkungan), termasuk menertibkan barang atau jenis dagangannya, tempat usahanya serta membentuk organisasi perlindungan hukumnya.

Namun demikian hasil dari relokasi ini ternyata jauh dari harapan, karena pada umumnya para pelaku sektor informal mengeluhkan tentang beratnya beban sewa tempat, lokasi yang jauh dari pusat keramaian yang berarti jauh dari pembeli, yang pada akhirnya mereka ini memilih kembali berjualan di tempat semula dengan cara sembunyi-sembunyi atau dengan kata lain menolak relokasi. Contoh relokasi sektor informal yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya yang dapat dikatakan tidak berhasil diantaranya kasus relokasi sektor informal dari jalan Panglima Sudirman dan Yos Sudarso ke jalan Kembang Jepun. Beberapa pedagang yang direlokasi ke Kembang Jepun kembali berjualan ketempat lamanya karena merasa di Kembang Jepun sepi pembeli. Seandainya mereka bertahan disana bisa bangkrut.

Ketiga, melakukan obrakan atau penggusuran bangunan liar milik sektor informal atau pedagang kaki lima yang berjualan ditrotoar, badan jalan, di atas atau dibantaran sungai yang dianggap mengganggu ketertiban umum, kebersihan maupun keindahan kota. Aktivitas ini dilakukan oleh Polisi Pamong Praja dengan

atau tanpa bantuan Polisi atau TNI untuk mengusir atau menyita tempat serta barang dagangan milik sektor informal agar tidak berjualan lagi.

Seperti telah dikemukakan terdahulu, bahwa makna obrakan ini bagi Pemkot adalah agar pelaku sektor informal itu patuh dan kapok untuk tidak berjualan di tempat tersebut, sehingga ketertiban dan keindahan kota dapat tercapai. Paradigma ketertiban dan keindahan yang diusung oleh Pemkot tersebut berbeda pendapat dengan pihak sektor informal, bahwa tindakan obrakan itu merupakan beban psikologis, karena bekerja yang selalu diliputi perasaan was was atau kuatir setiap saat. Kekuatiran atau ketakutan itu muncul pada saat obrakan atau penggusuran itu dilakukan oleh aparat pemerintah, yang kemudian sektor informal kalah dalam mempertahankan atau menyelamatkan barang dagangannya dan atau tempat berdagangnya, itu berarti harus mencari modal lagi untuk kelangsungan usahanya. Walaupun demikian, apabila para petugas Polisi Pamong Praja telah lewat, maka mereka akan menggelar kembali dagangannya, demikian seterusnya. Cara ketiga ini cenderung bersifat repressive dalam menangani persoalan sektor informal di perkotaan. Cara ini ditempuh karena kegagalan penggunaan cara yang lebih bersifat persuasive (hal 71-72).

Keempat, pembuatan kebijakan/Perda yang tidak berpihak kepada sektor informal sebagai salah satu alternative kebijakan yang diarahkan untuk mewujudkan obsesi dari para petinggi kota untuk menata dan memberdayakan sektor informal. Bagi Pemerintah Kota, peraturan daerah yang telah disahkan oleh DPRD berarti telah mengakomodasi seluruh kepentingan masyarakat termasuk sektor informal. Hal ini dengan asumsi bahwa sebelum

perda disahkan Pemkot telah mengundang perwakilan dari sektor informal dan Lembaga Swadaya Masyarakat guna membahas bahan rancangan Perda. Namun dari pihak sektor informal beranggapan bahwa perda itu merupakan produk sepihak dari Pemkot tanpa memperhatikan aspirasi sektor informal, karena cenderung merugikan. Seperti diantaranya bunyi pasal atau ayat dalam perda itu, bahwa sektor informal harus ber-KTP kota Surabaya, penggusuran tanpa ganti rugi, sanksi denda sebesar 5 juta atau kurungan selama 6 bulan serta kewenangan Walikota untuk menetapkan, memindahkan dan menghapus lokasi sektor informal itu menunjukkan arogansi serta otoriternya pemerintahan kota.

Bagi sektor informal, upaya penataan sektor informal itu bukan merupakan hal yang mutahil, artinya bahwa dalam penataan itu harus memperhatikan berbagai kepentingan lewat musyawarah antara para pejabat Pemkot, DPRD, tokoh masyarakat serta perwakilan dari sektor informal. Dengan kata lain konsep penataan sektor informal itu pada prinsipnya harus menekankan partisipasi sektor informal dalam merencanakan dan melaksanakan program itu. Keikutsertaan sektor informal dalam merencanakan dan melaksanakan penataan sektor informal, tentunya akan mendukung program yang tidak merugikan (hal.81-82). Untuk mempertemukan dua kepentingan yang bertolak belakang antara pemkot dengan sektor informal merupakan pekerjaan yang tidak mudah. Dalam kenyataannya harus ada yang kalah atau mengalah apabila program tersebut harus diwujudkan. Secara teoritik, pihak yang berkuasa pada umumnya mereka inilah yang memenangkan pertarungan atas perbedaan kepentingan. Artinya bahwa pihak Pemkot

dengan dalih untuk mewujudkan kota yang modern, tertib, bersih, aman dan nyaman harus menghilangkan penyebab timbulnya problem kota dengan membuat dan melaksanakan berbagai peraturan daerah.

Kebijakan demikian ini mencerminkan keberpihakan pemerintah kota terhadap sektor formal. Buktinya bahwa proses pembangunan kota yang begitu pesat sebagai produk dari modernisasi dan industrialisasi telah menciptakan makna yang mendua. Di satu sisi pembangunan telah menciptakan makna yang progres bagi perkembangan sosial ekonomi. Hal ini diwujudkan secara fisik dalam bentuk wajah kota yang dipenuhi dengan bangunan pencakar langit baik dari bangunan perkantoran modern, perhotelan, perumahan mewah, pusat perbelanjaan modern, tempat tempat hiburan yang semua itu telah memberikan warna kemajuan tersendiri secara fisik di kota metropolitan ini. Semua kemajuan yang diraih itu cukup memberikan kontribusi positif bagi warganya dalam memenuhi kebutuhan sosial ekonomi.

Di sisi lain, seiring dengan perkembangan dan kemajuan kota, ternyata dibalik itu terdapat korban pembangunan (victim of development) yang bergelimpangan yaitu semakin banyaknya kaum miskin kota, dimana keberadaannya sering dianggap sebagai limbah pembangunan, yang diantaranya adalah sektor informal. Penggusuran sektor informal terus terjadi di berbagai jalur utama. Menyikapi hal itu, berbagai aksi penentangan dan penolakan terus dilakukan sektor informal, namun tidak menyurutkan Pemkot untuk terus melakukan penggusuran. Akibat yang terjadi bukannya masalah itu selesai, minimal berkurang, tetapi justru menjadi “penyakit kambuhan” yang setiap saat muncul lagi. Inilah salah satu kelemahan

kebijakan yang hanya berdasarkan slogan “atas nama pembangunan” tanpa disertai konsep dan solusi yang jelas dan terarah (hal. 105-107).

Aksi represif Pemkot dalam menangani sektor informal yang berupa: penggusuran, obrakan, relokasi serta perda yang tidak memihaknya berarti tidak adanya pengakuan akan eksistensi sektor informal telah memicu munculnya; (a) resistensi terang terangan, dimana sektor informal siap berhadapan langsung dengan aparat seperti; memblokir jalan, membakar alat peraga, mengintimidasi dengan senjata, demonstrasi, mendatangi camat dan lurah untuk minta izin paksa. (b). resistensi tersembunyi seperti diantaranya dengan cara main kucing kucingan dengan aparat penertiban, konspirasi dengan oknum pejabat Pemkot, mengumpulkan dana untuk keamanan, mencari dukungan kepada mahasiswa dan LSM.

Sekurangnya ada 4 hal yang berkaitan dengan resistensi sektor informal : pertama, secara politis resistensi sektor informal berpotensi untuk menang atau membuahkan hasil. Kemenangan itu akan diperoleh manakala resistensi itu tidak berupa perjuangan adu fisik dengan aparat Pemkot, tetapi dimulai dari satu kesadaran bersama terhadap tindakan Pemkot yang selama ini bersifat represif. Kedua, benih kesadaran untuk melakukan resistensi terhadap Pemkot akan tumbuh manakala berbagai tindakan Pemkot yang benar benar merugikan dirinya. Ketiga, setelah kesadaran tumbuh, sektor informal akan mudah sekali digerakkan melalui proses mobilisasi massa sektor informal. Mobilisasi massa akan efektif manakala diarahkan pada bentuk partisipasi aktif. Keempat, Setelah gerakan sektor informal kearah pada partisipasi yang kokoh maka faktor dominan yang harus ada

adalah kesadaran bahwa mereka sedang memperjuangkan hak yang semestinya diperoleh (hal. 139-140).

Keberanian sektor informal untuk melakukan resistensi karena proses akumulasi dari berbagai fenomena yang melatar belakangi. Pertama, penggunaan model penataan sektor informal yang selalu memakai pendekatan represif. Kedua, adanya sikap ketidak pedulian Pemkot terhadap keberadaan sektor informal. Ketiga, terbukanya suara sektor informal yang nampak pada penggunaan budaya *top down* dalam setiap pembuatan kebijakan. Keempat, stigma negative terhadap keberadaan sektor informal. Kelima, era reformasi yang memberikan inspirasi sektor informal untuk berani melakukan resistensi terhadap kebijakan Pemerintah Kota yang tidak menguntungkan.

Dalam buku ini terdiri dari lima bab, dimana penulis telah berhasil dengan baik untuk memodifikasi pemikirannya Scott, Popkin, Bates, Kartodirjo tentang resistensi petani untuk mendalami resistensi yang dilakukan oleh sektor informal di perkotaan. Disamping itu harus diakui bahwa studi resistensi yang dilakukan oleh sektor informal di perkotaan dapat dikatakan masih sangat langka, oleh karena itu, buku ini cukup baik untuk dijadikan referensi serta dibaca oleh para pengambil kebijakan kota, pemerhati masalah sektor informal diperkotaan, peneliti dan tidak ketinggalan para pelaku ekonomi sektor informal di perkotaan.

Suatu fenomena yang belum terjawab dalam buku ini adalah bahwa sampai kapankah kebijakan pemerintah kota itu bukan hanya memihak pada sektor formal saja, tetapi juga sektor informal? Apabila hal itu tidak mungkin, artinya pemerintah kota hanya memihak pada sektor formal saja, maka sisi gelap perkembangan kota

dapat dipastikan akan semakin luas dan mengerikan. Karena dalam realitasnya perkembangan sektor informal dengan segala karakteristiknya itu, dari waktu

kewaktu kuantitasnya terus mengalami peningkatan dan harus berdampingan dengan semakin hingar bingar serta gemerlapannya kehidupan kota.