

## Executive summary

### EVALUASI POTENSI TERJADINYA KONFLIK SOSIAL PADA MASYARAKAT MISKIN KOTA

Di Indonesia persoalan kemiskinan merupakan masalah yang sampai saat ini belum sepenuhnya bisa ditanggulangi. Hal ini dapat dilihat bahwa pemerintah mengklaim angka kemiskinan mengalami penurunan 39 juta (17,75 %) pada tahun 2007 menjadi 13,33 % atau sekitar 31 juta jiwa pada tahun 2010. Salah satu kelompok yang dikategorikan miskin adalah apa yang biasa disebut sebagai masyarakat miskin kota. Masyarakat miskin kota muncul sebagai akibat pembangunan yang tersentralisasi di perkotaan. Salah satu dampak yang tidak bisa dihindari dengan majunya pembangunan di perkotaan adalah fenomena urbanisasi. Adanya kepergian penduduk dari desa ke kota untuk mengadu nasib, tidak disertai oleh ketrampilan tertentu yang dibutuhkan. Oleh karena itu, mereka terlempar dari kompetisi yang berlangsung dan terpaksa mencari berbagai pekerjaan yang mampu memberikan penghasilan untuk mencukupi penghidupannya.

Masyarakat miskin kota kebanyakan bekerja sebagai buruh harian, penjaga malam, pembantu rumah tangga, pengemudi becak, pemulung, pedagang kaki lima dan sebagainya. Kegagalan-kegagalan yang dihadapi oleh sebagian dari mereka membuat mereka juga tidak mampu untuk memiliki tempat tinggal yang layak. Inisiatif untuk memanfaatkan lahan-lahan kosong seperti di pinggiran rel kereta api dan bantaran sungai pada perkembangannya menjadikan sebuah perkampungan yang padat dan kumuh.

Masyarakat miskin kota di dalamnya termasuk Pedagang kaki lima merupakan kelompok yang tidak memiliki akses atas hak-haknya. Mereka umumnya adalah *self employed* artinya mayoritas Pedagang Kaki Lima hanya terdiri dari satu tenaga kerja. Modal yang digunakan relatif tidak terlalu besar dan terbagi atas modal tetap berupa peralatan dan modal kerja dan modal tersebut jarang sekali dipenuhi dari lembaga keuangan resmi. Dana yang mereka dapatkan biasanya berasal dari sumber dana ilegal atau supplier yang memasok barang dagangan, sedangkan sumber dana tabungan pribadi sangat sedikit. Ini berarti hanya sedikit dari mereka yang dapat menyisihkan hasil usahanya dikarenakan rendahnya tingkat keuntungan dan cara pengelolaan uang sehingga kemungkinan untuk mengadakan inventaris modal maupun eksplorasi usaha sangat kecil. Evaluasi Potensi terjadinya Konflik Sosial pada masyarakat miskin kota bertujuan melihat potensi konflik sosial, pelanggaran HAM dan eksklusi sosial pada masyarakat miskin kota terutama terhadap pedagang kecil pasar tradisional dan pedagang kaki lima korban penggusuran. Ruang lingkup penelitian ini mencakup konflik di kalangan miskin kota yang meliputi pedagang kecil baik di pasar tradisional maupun pedagang kaki lima yang mengalami penggusuran di kota Medan, Surabaya, Makasar dan Batam dengan melakukan wawancara terhadap korban penggusuran yang mengalami pemiskinan. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah secara teoritis dan akademis untuk melihat gambaran konflik dan kemiskinan di kalangan miskin kota terutama pedagang kecil dan PKL korban penggusuran. Selanjutnya secara praktis untuk menyumbangkan naskah akademis dan data-data bagi pengembangan kebijakan yang terkait relasi antara pemerintah dengan pedagang kecil dan PKL. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif karena bertujuan untuk menggambarkan suatu fenomena. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik *in-depth interview* (wawancara mendalam) terhadap responden yaitu pedagang kecil yang mengalami penggusuran di Medan, Surabaya, Makasar dan Batam, para pengambil keputusan (pemerintah kota) dan instansi terkait, akademisi,

mahasiswa, jurnalis, Satpol PP, PKL, industri, anggota parpol, anggota dewan, dan anggota LSM yang dianggap memahami maksud dan tujuan penelitian. Lokasi penelitian pada tahun 2011 dilakukan di empat kota besar di empat provinsi, yakni kota Makassar (Sulawesi Selatan), Batam (Kepri), Medan (Sumatera Utara) dan Surabaya (Jawa Timur).

Berdasarkan hasil evaluasi potensi terjadinya konflik sosial pada masyarakat miskin kota yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Konflik yang melibatkan masyarakat miskin kota lebih dominan terjadi karena upaya mereka untuk melawan kebijakan pemerintah. Semakin kuat dominasi pemerintah maka semakin kuat pelanggaran HAM terjadi. Konflik yang melibatkan PKL umumnya adalah konflik yang terjadi pada saat penggusuran dimana kebijakan pemerintah dalam perda yang ada tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat miskin. Pemerintah menurut pedagang kaki lima tidak memiliki jiwa kepemimpinan bagaimana mengatasi masalah bersama agar tercipta *win-win solution*, namun pemerintah dengan mengatasnamakan kebersihan dan ketertiban juga atas nama hak-hak para pembayar pajak mengorbankan kepentingan PKL dan pedagang kecil.
2. Pelanggaran HAM terjadi baik pada waktu penggusuran maupun paska penggusuran. Pada saat penggusuran terdiri dari kekerasan baik berupa kata-kata yang kasar dan tindak kekerasan fisik melukai anggota badan, menimbulkan trauma dan stress, penahanan, perampasan barang, sampai pada hilangnya nyawa seseorang. Pelanggaran HAM juga terjadi terhadap PKL yang pada mulanya adalah pedagang di pasar tradisional. Pembangunan di pasar tradisional seperti yang terjadi di Pasar Terong Makasar dan Pasar Sukaramai Medan. Pembangunan pasar baik karena kebijakan pemerintah untuk memperbaiki bangunan fisik pasar, maupun karena kebakaran rawan terhadap pengambil alihan los milik pedagang lama dan kemudian diperjualbelikan kepada pedagang baru sehingga pedagang lama pindah lokasi di pinggir jalan atau di tempat-tempat yang tidak diperuntukan untuk berjualan. Informan dalam penelitian ini menyatakan bahwa tempat mereka berdagang tiba-tiba ditempati oleh pedagang lain dan mereka tidak bisa berbuat apa-apa kecuali melawan dengan menempati jalan atau lokasi terlarang lainnya. Setelah hak milik mereka diambil alih, mereka kemudian menjadi incaran preman, maupun satpol PP. Semakin pemerintah dan politisi tidak melihat PKL sebagai *stakeholder* yang penting dalam arti tidak memiliki kekuatan secara politik, maka posisi mereka semakin tidak dianggap oleh pemerintah.

Dengan hasil penelitian tersebut, maka tim peneliti merekomendasikan hal-hal berikut:

1. Kebijakan pemerintah terhadap kelompok miskin terutama PKL perlu dikaji ulang. Meskipun penertiban mereka merupakan hal yang mendesak akan tetapi hak-hak mereka untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak harus diperhatikan
2. Penting untuk membuka ruang dialog dengan masyarakat miskin kota sehingga keberadaan mereka tidak semata-mata sebagai *trouble maker*, tetapi lebih fungsional dalam sistem kemasyarakatan dan bisa mengurangi tingkat kemiskinan di perkotaan.
3. Perlu ada alokasi dana khusus bagi pemberdayaan PKL kelas bawah seperti kerjasam dengan fihak perbankan agar mereka bisa mendapatkan akses modal untuk mendapatkan lokasi berdagang yang layak sehingga mereka menjadi lebih berguna bagi masyarakat.

## S A M B U T A N

Puji syukur dipanjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan rahmatnya sehingga program Evaluasi Potensi Terjadinya Konflik Sosial Pada Masyarakat Miskin Kota dapat diselesaikan dengan tepat pada waktunya.

Disadari bahwa laporan Evaluasi Potensi Terjadinya Konflik Sosial Pada Masyarakat Miskin Kota tidak akan terwujud tanpa dukungan dan kerjasama dari berbagai pihak, untuk itu kami mengucapkan terimakasih kepada narasumber, responden, tim penelitian dan semua pihak yang mendukung terselenggaranya pelaksanaan evaluasi ini. Evaluasi Potensi Terjadinya Konflik Sosial Pada Masyarakat Miskin Kota dilakukan untuk mengetahui bentuk-bentuk konflik serta potensi konflik, pelanggaran HAM dan eksklusi sosial yang dialami oleh masyarakat miskin kota khususnya pedagang kecil pasar tradisional dan Pedagang Kaki Lima korban penggusuran. Selanjutnya juga untuk mengetahui penyebab terjadinya konflik, eksklusi social, dan pelanggaran HAM terhadap masyarakat miskin kota dan kebijakan pemerintah dalam menangani kemiskinan yang dialami oleh pedagang kecil pasar tradisional dan pedagang kaki lima korban penggusuran.

Kami menyadari bahwa laporan evaluasi ini masih jauh dari sempurna. Namun, kami harap dapat memberikan masukan yang bermanfaat bagi penyusunan kebijakan bagi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Akhirnya kami mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun dan untuk itu kami ucapkan terima kasih.

Jakarta, Desember 2011

Kepala Badan  
Penelitian dan Pengembangan HAM,

Prof. Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum.  
NIP. 19530315 198503 1 001

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami sampaikan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan karuniaNya, sehingga kegiatan Evaluasi Potensi Terjadinya Konflik Sosial Pada Masyarakat Miskin Kota telah dapat diselesaikan dengan tepat pada waktunya dan menjadi laporan yang bermanfaat bagi kita semua. Evaluasi Potensi Terjadinya Konflik Sosial Pada Masyarakat Miskin Kota dilakukan untuk mengetahui bentuk-bentuk konflik serta potensi konflik, pelanggaran HAM dan eksklusi sosial yang dialami oleh masyarakat miskin kota khususnya pedagang kecil pasar tradisional dan Pedagang Kaki Lima korban penggusuran. Selanjutnya juga untuk mengetahui penyebab terjadinya konflik, eksklusi social, dan pelanggaran HAM terhadap masyarakat miskin kota dan kebijakan pemerintah dalam menangani kemiskinan yang dialami oleh pedagang kecil pasar tradisional dan pedagang kaki lima korban penggusuran.

Kami menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan memberikan kemudahan dalam mendapatkan data sehingga dapat menjadi suatu bahan masukan penting bagi penulisan laporan evaluasi. Namun kami sadari Laporan Evaluasi Potensi Terjadinya Konflik Sosial Pada Masyarakat Miskin Kota masih membutuhkan penyempurnaan. Oleh karena itu saran dan masukan dari semua pihak yang membangun dan memperkaya penulisan ini sangat kami harapkan. Semoga hasil penelitian ini dapat menjadi sumber rujukan yang bermanfaat bagi perkembangan dan pemajuan hak asasi manusia dan ilmu pengetahuan di Indonesia.

Jakarta,        Desember 2011

Tim Evaluasi,

**Susunan TIM Pelaksana**  
**Evaluasi Potensi Terjadinya Konflik Sosial**  
**Pada Masyarakat Miskin Kota**

Koordinator Evaluasi : Ir. Bresman Sianipar, SH, M.Sc

Sekretaris Evaluasi : Lindung Budi Mulyawan, SH

Evaluator : 1. Dzuriyatun Toyibah, M.Si, MA  
2. Drs. Piet Bukorsyom, SH, MH  
3. Edy Yusar, SE  
4. Maria Lamria, SS, M.Si  
5. Toni Yuri Rahmanto, SH  
6. Oktaviana

Pengolah Data : 1. Sujatmiko, SH, M.Si  
2. Kuswardini

## DAFTAR TABEL

1. Tabel 1 : Perbandingan konsep sektor ekonomi informal
2. Tabel 2 : Indikator Marjinalitas
3. Tabel 3 : Banyaknya penduduk kota Surabaya per kecamatan hasil registrasi tahun 2008
4. Tabel 4 : Banyaknya penduduk datang yang dilaporkan per kecamatan hasil registrasi
5. Tabel 5 : Banyaknya pencari kerja baru pada tahun 2008 menurut jenis pendidikan yang ditamatkan
6. Tabel 6 : Data Perkembangan PKL tahun 2008
7. Tabel 7 : Sentra PKL berdasarkan Instansi yang membinanya
8. Tabel 8 : Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Kepri , Menurut Daerah, Maret 2008-Maret 2009
9. Tabel 9 : Daftar Sebaran PKL di Kecamatan Kota
10. Tabel 10 : Gambaran PKL Batam
11. Tabel 11 : Data Pencari Kerja Yang Terdaftar di Kota Makasar
12. Tabel 12 : Data Pencari Kerja Yang Terdaftar
13. Tabel 13 : Data jumlah Balita Gizi Buruk dan Kurang Gizi
14. Tabel 14 : Jumlah Gelandangan dan Pengemis

## DAFTAR ISI

	Hal.
LEMBAR PENGESAHAN	
EXECUTIVE SUMMARY .....	i
SAMBUTAN .....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
SUSUNAN TIM .....	v
DAFTAR TABEL .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	5
C. Pertanyaan Penelitian.....	6
C. Ruang Lingkup.....	6
D. Tujuan dan Manfaat .....	6
E. Metode Penelitian.....	7
F. Lokasi .....	7
G. Kerangka Teoritis.....	8
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kemiskinan, Konflik dan Pelanggaran HAM.....	20
B. Sektor Informal, Pedagang Kaki Lima, Miskin Kota dan Kelompok Marginal.....	23
BAB III : SOSIO DEMOGRAFI & GAMBARAN PKL DI LOKASI PENELITIAN	
A. Propinsi Jawa Timur (Kota Surabaya) .....	28
B. Propinsi Kepulauan Riau (Kota Batam).....	50
C. Propinsi Sumatera Utara (Kota Medan) .....	53
D. Propinsi Sulawesi Selatan (Kota Makassar).....	60
E. Fenomena Kemiskinan Dikalangan PKL dan Pedagang Kecil Korban Penggusuran	
BAB IV : HASIL EVALUASI POTENSI KONFLIK, PELANGGARAN HAM DAN EKSKLUSI SOSIAL	
A. Gambaran Konflik, Potensi Konflik dan Pelanggaran HAM.....	65
B. Gambaran Pelanggaran HAM.....	66
C. Gambaran Eksklusi Sosial.....	72
BAB V : PENUTUP	
A. Kesimpulan .....	97
B. Rekomendasi .....	99
DAFTAR PUSTAKA .....	100
LAMPIRAN.....	103