

Februari 2020

PERANAN KOTA-KOTA KECIL DALAM MEMBENTUK HASIL KETENAGAKERJAAN BAGI ORANG-ORANG MUDA DI INDIA DAN INDONESIA

Mukta Naik & Gregory Randolph



Ringkasan Eksekutif

Di seluruh dunia, banyak negara berkembang berada pada persimpangan kritis yang dikenal sebagai “bonus demografi” – di mana rasio penduduk produktif terhadap anak dan manula naik sampai ke puncak. Jika bonus ini bisa dimanfaatkan dengan menciptakan lapangan kerja produktif untuk kaum muda, kondisi demografis menguntungkan ini bisa membawa perubahan besar menuju kemakmuran.

Meskipun banyak upaya telah dikerahkan untuk meneliti, mengukur, dan mewujudkan bonus demografi, riset kurang berfokus pada satu aspek penting dalam tantangan kebijakan ini: aspek “di mana” dari bonus demografi ini. Di mana kaum muda ini akan mencari kerja? Di mana potensi ekonomi ini bisa terpenuhi? Ke mana kaum muda yang melakukan mobilitas ekonomi mencari kesempatan ini?

Laporan ini menunjukkan bahwa bonus demografi sesungguhnya terjadi pada lokasi yang mungkin selama ini diabaikan: sekumpulan wilayah urban non-metropolitan. Kota-kota kecil, kota lapis kedua dan ketiga, pemukiman ‘rurban’, dan koridor dari transformasi urban – yang dalam laporan ini dikelompokkan dengan istilah “kota-kota kecil” – adalah baris terdepan dari kesempatan dan tantangan bonus demografi ini. Laporan ini menelusuri dinamika kota-kota kecil ini – kesempatan ekonomis dan pola imigrasi, dan tantangan tata kota yang mereka hadapi – melalui penelitian di dua

negara ekonomi berkembang terbesar di dunia: India dan Indonesia.

Kami berpendapat bahwa kota-kota kecil penting untuk mewujudkan bonus demografi karena tiga hal:

1. Tingginya persentase pekerjaan non-pertanian yang sudah ada di kota-kota kecil ini

Di India, sekitar 1 dari 4 orang muda yang bekerja di luar sektor pertanian tinggal di daerah perkotaan non-metropolitan. Di Indonesia rasionya bahkan lebih tinggi: 38,5 persen pekerja muda di luar sektor pertanian tinggal di daerah perkotaan non-metropolitan. Tempat-tempat seperti ini juga bertumbuh cepat. Di Indonesia, 85 persen pertumbuhan kota di masa depan diprediksi terjadi di daerah perkotaan yang populasinya pada tahun 2010 kurang dari 750.000 jiwa. Di India, meskipun populasi di kota yang berpenduduk lebih dari satu juta jiwa tumbuh 6,7 persen antara tahun 2001-2011, kota sensus – yaitu kota yang secara administratif bukan sebuah kota, namun secara karakteristik penduduk menyerupai kota – juga bertumbuh sebesar 6,4 persen.

2. Kota-kota kecil ini penting dalam memfasilitasi migrasi desa-kota

Di Indonesia, kaum muda (15-29 tahun) lebih mungkin meninggalkan daripada datang ke pusat kota metropolitan antara tahun 2010-2015. Bahkan

1. Untuk kebutuhan dalam laporan ini, kami mendefinisikan kota non-metropolitan di India sebagai pemukiman yang disebut perkotaan dengan penduduk kurang dari 1 juta jiwa. Kota non-metropolitan di Indonesia mengacu pada pemukiman perkotaan di luar 9 wilayah metropolitan utama – sebagaimana didefinisikan dalam laporan tahun 2012 oleh Bank Dunia (Ellis, P. (2012). *The Rise of Metropolitan Regions: Towards Inclusive and Sustainable Regional Development in Indonesia*. Jakarta: World Bank. Diunduh dari: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/08/13/towards-inclusive-and-sustainable-regional-development>).

kawasan peri-urban yang mengelilingi metropolitan kurang lebih memiliki angka migrasi masuk dan keluar yang relatif sama untuk kaum muda. Sebaliknya, kota-kota kecil di Indonesia bertumbuh akibat migrasi desa-kota; rata-rata mengalami pertumbuhan penduduk usia muda sebesar 3 persen antara tahun 2010-2015 hanya dari migrasi saja. Di India, 24,6 persen migran muda pindah ke kota non-metropolitan dibanding hanya 12 persen yang pindah ke kota metropolitan, yang angka migrasinya turun.

3. Kota-kota kecil ini bertumbuh karena berada dalam lokasi transformasi desa-menjadi-kota

Banyak kaum muda tinggal pedesaan yang perlahan menjadi kota, berkat bonus demografi, pemadatan dan transisi menuju ekonomi non-pertanian. Kota-kota baru ini menjadi bagian yang semakin penting dalam lanskap perkotaan non-metropolitan di India dan Indonesia, dan oleh karena itu menjadi tempat yang penting untuk mendorong ketersediaan pekerjaan produktif.

Mengingat pentingnya kota-kota ini dalam proses pembangunan ekonomi dan transformasi struktural, laporan ini meneliti kota-kota kecil di India dan Indonesia melalui empat tema yang saling terkait:

- **Peralihan bursa tenaga kerja:** Peralihan skala besar dari sektor pertanian ke industri dan jasa – yang dibutuhkan untuk menangkap bonus demografi – memberikan tantangan besar bagi kebijakan di kota-kota kecil. Kaum muda tidak hanya harus memiliki kemampuan teknis baru, tetapi juga soft skill baru. Selain untuk memfasilitasi peralihan dari pekerjaan pertanian ke non-pertanian, kerangka kerja kebijakan

juga harus membangun jalur kesempatan kerja bagi kaum muda supaya mereka bisa menikmati mobilitas ekonomi secara utuh dan berkesinambungan.

- **Mobilitas:** Selain menciptakan kesempatan kerja produktif bagi para migran muda, kota kecil menghadapi serangkaian tantangan juga berkaitan dengan tingginya tingkat mobilitas. Beberapa di antaranya terkait dengan isu perencanaan perkotaan konvensional: perumahan, air dan sanitasi, dan transportasi. Tantangan-tantangan lain lebih berkaitan dengan sosial, budaya, dan negosiasi politik akibat migrasi. Bagaimana para migran baru ke kota-kota kecil tersebut bisa didukung untuk berintegrasi – dalam bursa tenaga kerja, namun juga secara sosial – dan menemukan rasa memiliki?

- **Gender:** Mengingat tantangan kronis untuk memberikan kesempatan kerja yang setara bagi perempuan di India dan Indonesia, isu ini harus dilihat dari perspektif pekerja perempuan. Bagaimana perubahan struktural yang terjadi di kota-kota non-metropolitan di India dan Indonesia bisa memberdayakan ekonomi perempuan? Kebijakan dan institusi seperti apa yang bisa mendukung usaha perempuan untuk bernegosiasi dan melampaui batasan yang dipaksakan oleh bursa tenaga kerja yang patriarkis?

- **Tata kelola kota:** Mengingat cepatnya laju pertumbuhan dan perubahan, pertanyaan kritis terhadap tata kelola kota kecil meliputi: Struktur administrasi seperti apa yang bisa mengatur wilayah yang separuh pedesaan separuh perkotaan? Bagaimana pendapatan daerah bisa diperoleh untuk diinvestasikan bagi masyarakat dan infrastruktur di pemukiman kota kecil yang hampir seluruh

ekonominya bersifat informal? Bagaimana hubungan desa-kota bisa ditangkap untuk dimanfaatkan baik bagi desa maupun kota-kota kecil?

Pendekatan Kasus Kota

Selain analisis data sekunder, penelitian dalam laporan ini didasarkan pada pendekatan studi kasus mendalam pada empat kota di kedua negara. Kota-kota tersebut dipilih dengan memperhatikan tren urbanisasi nasional, geografi, dan keragaman bursa tenaga kerja di India dan Indonesia. Pada masing-masing empat lokasi tersebut, tim riset melakukan 500 survei dengan pekerja muda, melakukan 10-15 diskusi kelompok terarah dan melibatkan 20-30 pemangku kepentingan dari pemerintah, sektor swasta, dan institusi masyarakat sipil.

• **Kishangarh, Rajasthan [INDIA]:** Sebagai sebuah kota berpenduduk 154.000 jiwa terletak di Distrik Ajmer, Rajasthan, Kishangarh adalah sebuah tempat penting pengolahan dan pusat perdagangan pualam. Industri pualam mendorong migrasi desa-kota ke Kishangarh dan juga penglaju dari desa sekitarnya yang miskin. Kota ini berkembang dengan cepat karena beberapa proyek infrastruktur beberapa tahun terakhir, termasuk sebuah pasar induk biji-bijian (sereal), jalur kereta barang, dan sebuah bandara baru.

• **Mangalore, Karnataka [INDIA]:** Sebagai sebuah kota pelabuhan berpenduduk 498.000 jiwa terletak di Provinsi Karnataka belahan selatan India di pantai barat, Mangalore adalah pusat administratif dan keuangan Distrik Dakshina Kannada. Dari sisi

geografis, kota ini berfungsi sebagai simpul jalur migrasi yang merentang dari provinsi-provinsi selatan Kerala menuju Goa dan menjadi salah satu kota kecil paling kosmopolitan – dari segi keragaman bahasa maupun agama. Lapangan kerja di sana berpusat pada industri pengolahan pertanian, pabrik petrokimia, dan layanan jasa yang mulai berkembang.

• **Kupang, Nusa Tenggara Timur [INDONESIA]:** Kupang adalah sebuah oasis kesejahteraan di tengah salah satu wilayah Indonesia yang paling miskin, Provinsi Nusa Tenggara Timur di sudut tenggara kepulauan Nusantara. Sebagai ibu kota provinsi, Kupang menjadi magnet yang menarik kaum muda pencari peluang dari daerah pedesaan di provinsinya, dan berkembang pesat karena pendanaan dari pusat dan pembangunan berkaitan dengan reformasi desentralisasi. Dengan investasi di bidang pendidikan dan infrastruktur, kaum muda di Provinsi NTT semakin melihat Kupang sebagai kota tujuan yang menawarkan mobilitas sosial dan ekonomi. Namun, ekonomi di sana masih sangat tergantung pada anggaran dan belanja negara.

• **Kabupaten Semarang, Jawa Tengah [INDONESIA]:** Dari empat kota yang dipilih sebagai studi kasus dalam proyek ini, Kabupaten Semarang adalah satu-satunya yang secara administratif bukan sebuah kota. Kabupaten ini adalah bagian dari Provinsi Jawa Tengah yang karakteristiknya berpenduduk padat, aktivitas ekonominya adalah campuran antara pedesaan dan perkotaan, dan pemanfaatan lahan yang beragam – sebuah contoh klasik kawasan desakota. Meskipun kabupaten ini berpenduduk

2. Mengingat ukuran kota Kishangarh yang kecil, hanya dilakukan 400 survei terhadap pekerja muda di kota ini.

sekitar 1 juta jiwa di dalam wilayah yang 35 persen lebih luas daripada Singapura, penduduk kotanya adalah sekitar 400.000 jiwa – umumnya tinggal di koridor jalan raya utama yang berpenduduk padat. Pertumbuhan pesat industri padat karya mendorong urbanisasi dan ekspansi di kawasan ini dalam dua dekade terakhir.

Temuan Kunci

Laporan ini lahir dari keterlibatan selama tiga tahun dalam transformasi kota-kota kecil di India dan Indonesia. Temuan riset ini dipresentasikan dalam lima tema payung – masing-masing diambil dari data primer dan sekunder dan ditarik dari contoh-contoh langsung keempat kota kasus yang dianalisis dalam proyek ini.

Tema 1 – Di puncak beragam jalur mobilitas

Simpang migrasi

Kota-kota kecil ini berfungsi sebagai simpang migrasi melalui berbagai cara. Seorang pemuda dari desa mungkin bermigrasi ke kota kecil, mendapatkan keahlian, lalu bermigrasi ke tempat lain untuk mencari kerja, dalam apa yang dikenal sebagai ‘migrasi-meloncat’. Atau ia mungkin pindah ke kota kecil untuk mencari kerja lalu kembali ke kampung halamannya semula. Sebuah kota kecil bisa melepaskan kaum muda untuk mencari kesempatan yang lebih baik di tempat lain, misalnya di kota metropolitan, sementara kelompok migran lain datang untuk mengisi kekosongan yang mereka

tinggalkan. Gabungan mobilitas ini, yang beririsan pada kota-kota kecil, bisa menjelaskan lanskap migrasi yang kompleks di India dan Indonesia.

Gabungan antara jalur migrasi lokal, regional, dan nasional

Jika dilihat dari daerah asal imigran, kota-kota dalam contoh kasus menunjukkan variasi yang patut diperhitungkan. Dalam kasus kota di Indonesia, para pekerja umumnya berasal dari provinsi yang sama – khususnya dari kota dan kabupaten tetangga – sementara imigran internal dalam kasus kota di India berasal baik dari wilayah yang dekat maupun jauh.

Jalur mobilitas kota-kota kecil merefleksikan geografi ekonomi yang lebih luas

Sementara populasi terbesar di India tinggal di provinsi yang paling miskin, situasi di Indonesia adalah sebaliknya. Hubungan yang kontras ini antara konsentrasi populasi dan perkembangan ekonomi mendorong jalur migrasi yang berbeda. Provinsi-provinsi di India bagian utara dan timur memiliki arus migrasi keluar yang besar, dan para migran dari provinsi-provinsi ini bisa ditemukan di bursa tenaga kerja besar dan kecil di seluruh negeri – termasuk di kota kecil seperti Kishangarh dan Mangalore. Sebaliknya, angka absolut migrasi keluar di provinsi-provinsi yang miskin di Indonesia, yang berasal dari bagian timur, jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah tenaga kerja di kota-kota kecil di Jawa, sebagai pulau yang paling padat dan terindustrialisasi.

3. Istilah desakota, yang diciptakan oleh Terry McGee, mengacu pada wilayah dengan penduduk padat, pemanfaatan intensif lahan pertanian, jalur transportasi yang berkembang, mobilitas penduduk yang tinggi, peningkatan aktivitas ekonomi di luar sektor pertanian, dan pemanfaatan lahan berbeda yang saling berdampingan.

Penglaju dan migrasi kembali

Di semua kota dalam kasus kami, kecuali Kupang, umumnya penduduk di pedesaan di sekitar kota-kota kecil menjadi penglaju sebagai bagian dari strategi hidup mereka. Hal ini difasilitasi oleh perbaikan infrastruktur transportasi dan akses kredit murah kepemilikan sepeda motor. Bahkan di saat mereka sudah pindah ke kota kecil, banyak di antaranya yang masih mempertahankan ikatan kuat dengan tempat asalnya dan membayangkan akan kembali suatu saat. Hal ini khususnya terjadi ketika pekerjaan di sektor industri menggelembung—seperti di Kishangarh dan Kabupaten Semarang—karena pekerjaan semacam ini tidak menawarkan kesempatan ekonomi jangka panjang.

Tema 2 – Pertumbuhan ekonomi kota-kota kecil: Terspesialisasi atau beragam? Tangguh atau rapuh?

Ekonomi spesialis, bursa tenaga kerja beragam

Kota-kota kasus menunjukkan beragam kesempatan kerja yang tersedia di kota-kota kecil – bahkan di saat ekonomi mereka sangat tergantung pada sektor tertentu, seperti industri garmen di Kabupaten Semarang atau pengolahan pualam di Kishangarh. Di Kabupaten Semarang, misalnya, jumlah pekerja pabrik yang besar menciptakan banyak kebutuhan barang dan jasa. Kelompok-kelompok aktivitas ekonomi informal bertumbuh di sekitar pabrik besar—usaha-usaha kecil seperti yang menawarkan tempat tinggal (kost), jasa cuci, warung, parkir, dan bengkel sepeda motor.

Sektor yang “mudah hengkang” vs. “yang bertahan”

Kota-kota kecil cenderung terspesialisasi dalam sektor yang nilai tambahnya rendah, yang sebagian besar pekerjaanya berpendidikan dasar dan hanya diharapkan melakukan pekerjaan rutin yang terbatas. Hanya 6,8 persen dari sampel kaum muda kami di Kishangarh dan 1,8 persen di Kabupaten Semarang yang memiliki gelar sarjana. Hal ini memberi konsekuensi penting bagi ekonomi kota kecil yang terspesialisasi. Sektor bernilai tambah rendah yang mudah tergantikan sering kali “mudah hengkang” – dibandingkan dengan sektor “bertahan” yang tergantung pada kondisi lokal yang unik, seperti pekerja berkeahlian tinggi. Lagi pula, sifat pekerjaan rutin-intensif dari banyak sektor bernilai tambah rendah rawan terhadap otomatisasi. Jika mereka tidak mengembangkan keuntungan dari keunikan lokal, ekonomi kota-kota kecil ini mungkin terancam oleh tantangan struktural jangka panjang ini.

Aset lokal, modal lokal

Kelemahan ini bisa dikurangi dalam kasus di mana kota-kota ini membangun ekonomi berbasis aset lokal dan bertumbuh bersama pasokan modal lokal maupun luar. Meskipun masih ada masalah kualitas dalam industri pemrosesan pualam, Kishangarh bisa menjadi sebuah contoh yang bagus. Investor lokal dari Kishangarh umumnya menanam modal dalam pembangunan simpul pemrosesan pualam, dan perusahaan lokal tampaknya mempunyai komitmen jangka panjang untuk meneruskan pengembangan dan perluasannya. Ada indikasi awal bahwa sektor ini bisa bertahan meskipun persediaan pualam di sekitarnya habis: unit pemrosesan di Kishangarh

mulai mengimpor bahan baku pualam dari tempat lain di India dan bahkan dari luar negeri.

Tema 3 – Batasan-batasan dalam mobilitas ekonomi: Paradoks lanskap lapangan kerja kota kecil

Naik satu tangga ekonomi

Kota-kota kecil menawarkan berbagai macam mobilitas ekonomi. Dalam banyak kasus ada pergerakan naik satu anak tangga ekonomi. Para migran yang paling miskin, banyak yang berasal dari latar belakang pertanian subsisten, datang ke kota kecil mencari kesempatan kerja sebagai buruh – atau menggunakan istilah yang mereka pakai, mencari uang. Mereka yang hanya lulus pendidikan dasar dan bukan berasal dari keluarga dalam jurang kemiskinan umumnya melihat kota kecil sebagai kesempatan untuk bekerja di perusahaan formal yang menawarkan upah minimum, seperti pada industri garmen di Kabupaten Semarang. Dan yang terakhir, sebagian kecil dari kaum muda di India dan Indonesia naik menjadi kelas menengah dengan bekerja di kota kecil sebagai wirausahawan atau di perusahaan swasta atau lembaga pemerintah. Selain memberikan kesempatan kerja, kota kecil juga menarik kaum muda yang mencari pendidikan. Sekitar sepertiga dari responden migran di Kupang mengatakan pendidikan adalah motivasi utama mereka untuk bermigrasi ke sana.

Menemui jalan buntu: ancaman terhadap mobilitas sosial

Meskipun tersedia kesempatan bagi kaum muda di kota-kota kecil dalam bentuk pekerjaan harian, pekerjaan formal, wirausaha dan pendidikan, bukti-

bukti dari kota kasus menunjukkan bahwa jalur semacam ini terbatas. Salah satu dari kendala utama bagi pekerja muda di kota kecil adalah kemungkinan terjebak dalam “pekerjaan tanpa masa depan” dengan sedikit kesempatan berkembang, khususnya di kota kecil yang ekonominya tergantung pada industri.

Isu terkait lain adalah terbatasnya imbal dari pendidikan di banyak bursa tenaga kerja di kota kecil. Sektor industri di Kishangarh dan Kabupaten Semarang tampaknya memiliki efek “menyamartakan” bursa tenaga kerja, di mana pabrik-pabrik menyerap banyak kaum muda baik dari pendidikan rendah maupun menengah dengan rentang distribusi gaji yang kecil. Untuk ekonomi yang lebih beragam dan berorientasi jasa, seperti Kupang dan Mangalore, rentang gajinya lebih besar, namun pekerjaan tetap terkonsentrasi pada sektor jasa yang nilai tambah dan gajinya rendah. Tidak seperti ekonomi metropolitan, yang menawarkan banyak pekerjaan profesional, kota-kota kecil bergulat untuk bisa menawarkan pekerjaan berkualitas bagi lulusan perguruan tinggi. Di Kupang, kaum muda dengan tingkat pendidikan tinggi mengalami laju kenaikan gaji yang lebih rendah.

Akhirnya, banyak orang muda yang harus menghadapi kondisi pekerjaan yang rentan untuk bisa naik satu anak tangga dalam mobilitas ekonomi. Di Kishangarh, kurang dari 2 persen pekerja dalam survei kami memiliki kontrak kerja tertulis, dan 37,3 persen rata-rata bekerja 10 jam atau lebih per hari. Lebih dari separuh pekerja pabrik yang kami survei di Kabupaten Semarang melaporkan adanya kecelakaan kerja, 46,6 persen di antaranya pernah mengalami cedera fisik atau gangguan kesehatan di tempat kerja. Isu kerentanan ini berbeda-beda di setiap kota. Pada

bursa tenaga kerja yang lebih informal, buruh harian mengalami masalah siklus kerja yang tak menentu; banyak responden yang pernah mengalami situasi tidak makan saat tidak mendapatkan pekerjaan.

Tema 4 – Kota kecil sebagai tempat bernegosiasi kesempatan bagi perempuan

“Pemerempuanan” pekerjaan dan migrasi

Pekerjaan untuk perempuan di kota-kota kecil mencerminkan tren yang lebih besar dalam “pemerempuanan” tenaga kerja, khususnya dalam industri berorientasi ekspor. Bagi para perempuan migran, kesempatan kerja di kota kecil ini terkait erat dengan rasa tanggung jawab terhadap keluarga. Di Indonesia, hal ini termanifestasi dalam tren ‘anak perempuan pabrik’ yang ditemukan di Kabupaten Semarang atau yang dialami perempuan yang ‘dikirim’ untuk tinggal bersama saudara dan bekerja di Kupang. Di India, fenomena ‘migrasi kawin’ – mempelai berpindah tempat tinggal setelah menikah – mengantarkan para perempuan pekerja ke bursa tenaga kerja kota, di mana secara statistik, mereka lebih mungkin mendapatkan pekerjaan dibandingkan rekan mereka yang non-migran.

Di luar cakupan “pekerjaan perempuan”

Dalam banyak kasus kota, lapangan kerja perempuan sebagian besar jatuh dalam kategori “pekerjaan perempuan” – pekerjaan yang sejalan dengan apa yang dianggap “alamiah” oleh masyarakat untuk dilakukan perempuan. Peran-peran ini meliputi pekerjaan di sektor garmen di Kabupaten Semarang, di mana dibutuhkan “tangan-tangan halus”, pekerjaan sebagai perawat di Mangalore,

dan petugas kebersihan, kerajinan rumah tangga serta menjahit di Kishangarh. Meskipun demikian, pertumbuhan di sektor jasa telah menciptakan kesempatan kerja baru bagi perempuan muda dalam pekerjaan yang kurang terkait gender seperti pelayan toko di Kupang dan teknologi informasi di Mangalore. Tren ini mengindikasikan bahwa kota-kota kecil memegang potensi besar yang bisa memberdayakan perempuan muda keluar dari peran konvensional yang ditawarkan bursa tenaga kerja.

Hambatan dan pendorong bagi perempuan di bursa tenaga kerja kota kecil

Sementara laki-laki bekerja di sektor yang lebih rentan ketimbang perempuan di kota-kota kecil, perempuan mengalami kerentanan lain yang terkait dengan struktur patriarkal masyarakat. Sering kali pekerja perempuan di Kupang harus tinggal dan makan di rumah pemberi kerja, yang juga membatasi mobilitas dan mengharapkan mereka bekerja dalam jam kerja panjang tanpa kompensasi tambahan. Di Mangalore, pekerja domestik perempuan melaporkan terbatasnya otonomi keuangan di dalam rumah majikan, dan praktik perburuhan seperti remunerasi berbasis target pada industri garmen di Kabupaten Semarang yang mengurangi potensi pendapatan dan menambah jam kerja mereka. Terlebih lagi, di kota-kota kasus, perempuan cenderung terkonsentrasi dalam jenis pekerjaan rutin-intensif yang “tanpa masa depan” dan juga rentan terhadap otomatisasi.

Perempuan migran menghadapi beban tiga kali. Misalnya, selain berkutut dengan masalah migrasi, para perempuan yang memotori industri di Kabupaten Semarang menghadapi pekerjaan repetitif yang sedikit menawarkan pengembangan keahlian dan juga harus menanggung beban keluarga

dalam hal merawat mereka dan juga uang kiriman. Di Kishangarh, perempuan dalam “migrasi kawin” harus bernegosiasi dengan batasan mobilitas dan stigma jelek terhadap perempuan yang bekerja. Kota-kota kecil ini dengan demikian menawarkan kesempatan kepada perempuan migran dengan harga mahal yang harus dibayar.

Kurangnya kesempatan mendapatkan modal awal membatasi mereka untuk membuka usaha. Di tengah ketiadaan jalur karier, banyak perempuan akhirnya terjebak dalam pekerjaan keluarga yang tidak dibayar atau pekerjaan industri mikro berproduktivitas rendah begitu mereka hamil atau memasuki usia tidak produktif. Kesempatan pengembangan keahlian dan memperoleh modal tidak tersedia bagi perempuan paruh baya yang ingin mencari kesempatan kembali bekerja setelah berhenti karena melahirkan dan membesarkan anak.

Meskipun para perempuan ini menghadapi tantangan dalam bekerja, beberapa lembaga pendukung dan praktik-praktik tertentu membuat para perempuan di kota-kota kecil ini bisa menyiasati pekerjaan yang rentan atau struktur yang patriarkal. Di Kabupaten Semarang, perempuan migran bergantung pada sistem sewa tempat tinggal, yang biasa disebut kost, yang menawarkan tempat tinggal yang layak, aman, terjangkau, dan sering kali dekat dengan tempat kerja. Di Mangalore, sistem transportasi bus yang andal, efisien dan aman memudahkan perempuan untuk melaju. Akses terhadap sistem perbankan formal, simpanan kelompok dan skema kredit, dan pada tingkat yang lebih rendah, adanya serikat pekerja menjadi mekanisme lain yang mendukung perempuan di kota-kota kecil.

Menyediakan tempat: relasi perempuan dengan kota kecil

Di dalam kota-kota kecil, para perempuan muda bernegosiasi dan bersiasat dalam pernikahan untuk bisa meningkatkan prospek mereka dalam bekerja. Siasatnya bisa termasuk menunda pernikahan supaya bisa tetap berada di sekolah lebih lama, atau memilih untuk bekerja dalam usaha keluarga atau usaha berbasis rumah tangga. Beberapa perempuan juga bernegosiasi dengan keluarga mereka untuk menikah dengan keluarga yang lebih progresif di tempat yang lebih menjanjikan. Oleh karena mereka kurang mendapat paparan, para perempuan muda harus memberanikan diri dan mengambil risiko untuk mencari kesempatan kerja dan membentuk identitas profesional secara independen.

Tema 5 – Merancang kota kecil

Aparatur, sebuah kondisi awal bagi kapasitas

Baik India maupun Indonesia telah menjalankan program desentralisasi ambisius, tetapi dengan tujuan dan hasil yang berbeda. Meskipun keduanya menjalankan desentralisasi di awal 90-an, perbedaan utama adalah provinsi di India menjadi pusat kendali pemerintahan yang menerima dan menyalurkan dana dan pinjaman dari pusat. Sementara itu, di Indonesia, kota dan kabupaten – pemerintah daerah tingkat dua – yang menerima langsung transfer fiskal dari pusat. Akibatnya, daerah perkotaan di Indonesia – khususnya kota madya – lebih memiliki kendali terhadap urusan pemerintahan dibandingkan kota-kota di India.

Pemerintah daerah di Indonesia telah memegang beberapa fungsi kunci pemerintahan – termasuk kesehatan, pendidikan, pekerjaan umum, infrastruktur, jasa, lingkungan, transportasi, manufaktur, perindustrian dan perdagangan, agraria, tenaga kerja serta investasi modal. Meskipun pemerintah pusat tetap menjadi pemain kunci, pemerintah daerah memiliki otoritas khusus untuk mengatur pengeluaran. Di India, sebaliknya, jaminan konstitusi untuk memberikan hak kepada pemerintah daerah – penggunaan lahan, perencanaan tata kota, perencanaan ekonomi dan pembangunan – belum terpenuhi.

Perencanaan dengan kerangka pemerintahan berjenjang

Meskipun menggunakan model desentralisasi berbeda, baik pemerintah daerah di India maupun Indonesia sering kali harus beradaptasi terhadap investasi infrastruktur skala besar dan top-down dari pemerintah pusat. Misalnya, proyek infrastruktur dewasa ini termasuk di antaranya kawasan industri, jalur kereta barang baru, kawasan pergudangan swasta dan bandara baru telah menempatkan Kishangarh sebagai simpul transportasi dan logistik, tetapi pemerintah daerah tidak dilibatkan dalam perencanaan proyek ini dan juga tidak memiliki kapasitas untuk memperkirakan dampak dari pembangunan ini terhadap harga tanah, permintaan perumahan maupun dampak demografis. Proses

top-down ini tampak efisien, namun rentan terhadap pengaruh faksi berkuasa pada elit lokal dan regional.

Isu tentang perencanaan antar yurisdiksi berbeda cenderung muncul dalam konteks ini. Misalnya, di Jawa Tengah, Kabupaten Semarang bersaing dengan kabupaten tetangga untuk mendapatkan dana dari investor yang sama, sebuah skenario yang didorong oleh pemerintah provinsi yang mengambil keuntungan dari pajak perusahaan. Di dalam kabupaten, sifat 'rurban' dari pemukiman membuat perencanaan menjadi rumit, karena pemerintah daerah bergulat untuk menyeimbangkan kebutuhan pembangunan desa dan kota.

Bergulat menghadapi visi ekonomi ke depan

Meskipun perencanaan ekonomi daerah lebih tangguh di Indonesia ketimbang di India, pemerintah daerah di kedua negara bergulat untuk mengembangkan strategi pembangunan ekonomi inklusif yang berkesinambungan. Intervensi biasanya terbatas pada garis kebijakan oleh pemerintah pusat, yang menghalangi pendekatan lokal yang inovatif terhadap pengembangan keahlian atau kemajuan industri kecil tertentu – misalnya. Pendekatan top-down dengan tingkat koordinasi yang rendah antara berbagai tingkat pemerintahan dan antar departemen juga berakibat pada fragmentasi program terkait bidang pekerjaan tertentu – setiap intervensi terlalu kecil dan terisolasi untuk bisa berdampak pada bursa tenaga kerja setempat.

Arah Kebijakan untuk Kota-kota Kecil

Membangun ekonomi berorientasi masa depan

1. Mengembangkan program terarah dan lokal untuk memfasilitasi transisi bursa tenaga kerja, pengembangan keahlian dan mobilitas ekonomi.

Kebijakan bidang pendidikan dan pengembangan keahlian dewasa ini di kedua negara umumnya berfokus pada mengarahkan kaum muda untuk bekerja, tanpa melihat jenjang karier mereka di masa depan. Program pelatihan dan sistem informasi bursa tenaga kerja di kota-kota kecil harus dirancang untuk mendukung pekerja pada berbagai tahap perjalanan karier mereka. Dengan demikian, posisi unik kota-kota kecil sebagai simpul migrasi dapat pula dimanfaatkan untuk memberikan berbagai bentuk pengembangan keahlian bagi populasi yang berbeda. Jika pekerja dan migran yang beragam menggunakan wilayah ini sebagai tempat transit – baik keluar maupun masuk – kota-kota kecil ini bisa menjadi tempat strategis bagi pemerintah untuk memusatkan usaha pengembangan tenaga kerja.

2. Meningkatkan strategi kewirausahaan yang berfokus pada pembangunan sektor swasta lokal.

Salah satu strategi ketenagakerjaan “instan” yang ditempuh baik di India maupun di Indonesia adalah program kewirausahaan yang tidak banyak membantu selain menciptakan banyak usaha

mikro yang mempekerjakan diri sendiri. Strategi kewirausahaan yang benar seharusnya berfokus pada pengembangan dan formalisasi sektor swasta berakar lokal, dengan mendukung usaha berkembang yang mempunyai potensi bertumbuh dan menciptakan lapangan kerja produktif pada skala yang berdampak.

3. Memanfaatkan potensi hubungan desa-kota melalui kolaborasi tata kelola.

Banyak kota-kota kecil yang memiliki keunggulan ekonomi unik mengingat hubungan yang erat dengan wilayah pedesaan di sekitarnya. Ikatan desa-kota ini sudah kuat, namun potensinya belum tergali. Koordinasi yang lebih baik di dalam dan di antara pemerintah daerah diperlukan untuk mengambil manfaat dan membangun relasi ekonomi saling menguntungkan antara kota kecil dan desa di sekitarnya.

4. Mengembangkan ceruk ekonomi yang “bertahan,” bisa beradaptasi dan bertumbuh.

Untuk menciptakan pekerjaan produktif dan cakupan bagi mobilitas ekonomi dalam bursa tenaga kerja setempat, kota-kota kecil harus mengembangkan ceruk ekonomi yang tumbuh di lokasi non-metropolitan ini dan menjangkarkan industri pada interaksi ekonomi setempat melalui rantai ke hulu dan hilir. Selain itu, dalam mengembangkan strategi pembangunan ekonomi jangka panjang, kota-kota kecil harus membangun aset mereka sendiri ketimbang mencari investasi dari luar dengan segala risikonya.

5. Mengombinasikan investasi top-down dengan kepemimpinan kuat di tingkat komunitas.

Meskipun investasi skala besar dan top-down bisa menjadi anugerah bagi kota kecil, potensi transformatifnya bisa lebih besar jika dikombinasikan dengan budaya perencanaan partisipatif yang lebih kuat dan pengembangan ekonomi yang digerakkan secara lokal. Kepemimpinan lokal dapat memastikan proyek infrastruktur besar dijalankan setelah berkonsultasi dengan masyarakat setempat secara baik dan jujur. Selain itu, dengan mengembangkan kepemimpinan di tingkat birokrat lokal, sektor swasta dan masyarakat sipil, kota-kota kecil dapat memastikan komunitas produsen yang beragam ditempatkan pada posisi menguntungkan terkait investasi baru tersebut.

Mengelola migrasi dan mobilitas

1. Membuat regulasi lahan dan rancangan kota yang inklusif.

Kota-kota kecil memiliki satu kesempatan untuk mengubah bursa lahan dan memperkenalkan hak guna lahan dan perumahan di luar dikotomi formal-informal. Kota kecil bisa mengadopsi regulasi dengan konteks spesifik yang melindungi lahan tradisional dan multiguna – melindungi pekerjaan tradisional dan usaha kecil yang terutama sekali penting untuk perempuan, yang biasanya berbasis di rumah atau usaha keluarga.

2. Meningkatkan layanan jasa untuk menarik dan mempertahankan migran.

Dengan meningkatkan layanan jasa di daerah pemukiman informal di mana banyak migran tinggal bisa menciptakan lingkungan yang layak dihuni dan terjangkau bagi populasi migran di kota-kota kecil. Untuk itu, pemerintah daerah harus memilih teknologi yang paling sesuai-konteks – menghindari meniru infrastruktur metropolitan yang mahal – dan mengangkat potensi investasi rumah tangga setempat. Investasi dalam layanan jasa harus lebih dari sekadar pengolahan sampah, air dan sanitasi – misalnya, dengan meningkatkan konektivitas pedesaan tempat tinggal para penglaju, meningkatkan kualitas hidup melalui inisiatif di bidang transportasi, kesehatan, penitipan anak, dan ruang publik.

3. Mengembangkan pasar kontrakan/ sewa yang tangguh dengan membuat jenis-jenis kontrakan/kost yang sesuai bagi pekerja muda.

Untuk bisa tetap menjadi tujuan migrasi yang bisa diakses, prioritas pertama pembangunan perumahan kota kecil adalah untuk mengembangkan pasar penyewaan tempat tinggal. Pemerintah daerah harus membuat kebijakan sewa rumah/kamar dengan jelas, dibangun di atas praktik tradisional – sering kali informal – yang tertanam kuat di keempat kota kasus di kedua negara. Penyewaan biasanya dijalankan oleh penduduk setempat dan bukan oleh pemodal besar, dan juga menjadi mata pencaharian pada dirinya sendiri.

4. Merangkul keberagaman untuk mendorong inovasi.

Kota-kota kecil harus

¹Naik, M. and Randolph, G. (2018). *Migration Junctions in India and Indonesia: Reimagining Places, Reorienting Policy*. New Delhi: JustJobs Network & Centre for Policy Research

mengubah kerangka kebijakan setempat dengan merangkul para migran, melalui kampanye penyadaran, memberi sinyal penerimaan budaya, bahasa, tradisi dan cara hidup yang beragam. Hal ini tidak hanya membantu mempertahankan buruh migran, tetapi juga mendorong kerja sama usaha yang muncul dari kolaborasi antara migran dan penduduk asli. Dengan cara ini, kota-kota kecil bisa memosisikan dirinya secara strategis terhadap kecenderungan kehidupan eksklusif seperti di kota-kota metropolitan.

Meningkatkan partisipasi kerja perempuan dan mobilitas ekonomi

1. Mengadopsi sebuah pendekatan siklus hidup terhadap perempuan pekerja.

Untuk mempertahankan perempuan muda sebagai pekerja, harus dibuat kebijakan yang memaksa pemberi kerja untuk memastikan adanya kesamaan kesempatan kerja, keamanan kerja bagi perempuan dan mematuhi aturan mengenai pelecehan seksual. Layanan penitipan anak juga menjadi penting dalam hal ini. Selain itu, oleh karena kewirausahaan sering kali bisa membuat para perempuan tetap bekerja saat mereka bertambah usia dan mulai berkeluarga, kerangka kebijakan juga harus berfokus pada pengadaan kredit terjangkau bagi wirausaha perempuan melalui institusi formal seperti bank dan lembaga kredit mikro. Dalam hal ini, pengalaman dalam kelompok swadaya di India bisa dikembangkan, dengan penekanan lebih pada dukungan kewirausahaan. Untuk membantu kesuksesan perempuan dalam berwirausaha,

pemerintah daerah harus menawarkan pelatihan yang sensitif gender dalam soft-skill, manajemen usaha, dan pembukuan.

2. Membuat tata kota dan tata kelola yang inklusif-gender.

Dengan berfokus pada tata kota dan perbaikan lingkungan kota, kota-kota kecil bisa menarik perempuan untuk berpartisipasi dalam bursa tenaga kerja. Lingkungan multiguna yang mendorong aktivitas pejalan kaki dan aktivitas di jalan bisa meningkatkan keamanan secara keseluruhan. Mempertahankan dan meningkatkan lingkungan seperti ini dengan infrastruktur yang baik seperti trotoar yang baik, penerangan, dan kursi jalan bisa membuat perempuan merasa lebih aman di saat sendirian, sehingga bisa memperluas kesempatan mereka untuk bekerja malam, dan juga meningkatkan interaksi di jalan yang bisa meluaskan akses mereka pada jaringan sosial dan informasi bursa tenaga kerja. Selain itu, insentif bagi wirausaha yang membuat kontrakan/sewa bagi perempuan muda sejalan dengan peningkatan kapasitas perempuan untuk bermigrasi sendiri untuk melanjutkan sekolah, mengembangkan keahlian dan bekerja.

