

PEMBANGUNAN DAN KEMISKINAN

Parsudi Suparlan

Pendahuluan : Pembangunan dan pembangunan perkotaan

Pembangunan apapun tidak mungkin akan dapat berhasil jika administrasi pembangunan itu korup, atau jika pemerintahannya bercorak otoriter dan despotik dan biasanya pemerintahan yang seperti itu juga korup. Pembangunan dalam artian yang sebenarnya menuntut dukungan pemerintah yang demokratis dan administrasi yang bersih dari tindakan-tindakan korupsi para pejabatnya. Karena, pemerintahan yang otoriter dan korup hanya akan melaksanakan program pembangunan yang *top-down* (perintah dari atasan yang bisa sewenang-wenang, penyeragaman program yang belum tentu cocok dengan kondisi lokal, dan penggerogotan biaya program pembangunan oleh dan untuk kepentingan masing-masing yang menangani administrasi program pembangunan tersebut.

Pembangunan dapat dilihat sebagai sebuah upaya yang terencana untuk merubah kehidupan sebuah masyarakat dari yang semula terbelakang atau miskin menjadi sebuah masyarakat yang maju atau kaya. Pada umumnya program-program pembangunan dilakukan melalui proyek-proyek sosial ekonomi. Program-program pembangunan ini biasanya adalah perogram-program pemerintah untuk memperbaiki dan meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup dari masyarakatnya, dengan memusatkan upaya-upaya untuk merubah pola-pola kehidupan sosial ekonomi, yaitu dengan meningkatkan surplus ekonomi dan mendorong pengembangan modal. Program-program yang seperti ini merubah kebudayaan atau kehidupan warga masyarakatnya dalam mereka menghadapi dan memanfaatkan lingkungan beserta isinya untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup mereka.

Sebuah program pembangunan yang pada tingkat nasional merupakan program yang seragam atau satu, pada tingkat lokal akan bervariasi karena variasi potensi-potensi lingkungan,kependudukan, corak kehidupan ekonomi dan pranata-pranata sosial, serta kebudayaan masing-masing masyarakat lokal tersebut. Variasi ini harus betul-betul diperhitungkan, terutama untuk Indonesia karena corak masyarakatnya yang majemuk dan yang pada tingkat lokal bercorak heterogen. Dengan kata lain konteks-konteks lokal harus betul-betul diperhatikan

Seminar "Strategi Pembangunan Kota dalam Kepemerintahan yang Baik" Ditjen Tata Perkotaan dan Tata Pedesaan Dep. Pemukiman dan Prasarana Wilayah, R.I. Jakarta, 5 Februari 2002

bila sebuah program pembangunan ingin berhasil (lihat suparlan 1993: 99-109, dan 1994). Dalam pengertian harus sungguh-sungguh memperhatikan konteks-konteks lokal, maka sebuah program pembangunan bukan semata-mata *top-down* (datang dari pusat pemerintahan sosial) tetapi juga harus bercorak *bottom-up* (yaitu dengan interpretasi dan aspirasi dari masyarakat setempat dan untuk kepentingan masyarakat setempat).

Pemerintah atau pejabat pemerintah pada umumnya mengabaikan pentingnya prinsip *bottom-up* karena kelihatannya ruwet dan menuntut ketelitian serta kesungguhan kerja. Sebetulnya juga tidak ruwet walau menuntut ketelitian serta kesungguhan kerja untuk membangun bagi kepentingan masyarakat. Nampaknya keruwetan ini bermula dari kenyataan bahwa prinsip *bottom-up* itu menuntut adanya ruang interpretasi dari para warga masyarakat yang menjadi sasaran pembangunan mengenai program pembangunan yang akan dikenakan kepada mereka. Dalam proses interpretasi tersebut warga masyarakat yang bersangkutan berupaya untuk dapat memahami makna program pembangunan yang dikenakan kepada mereka dan posisi mereka didalam proses-proses pelaksanaan pembangunan. Dalam interpretasi mereka itu bukan hanya memahami makna program pembangunan tersebut tetapi juga melakukan revisi-revisi atas kebudayaan mereka untuk disesuaikan dengan isi dan tujuan program tersebut, atau sebaliknya merevisi isi dari program pembangunan tersebut untuk disesuaikan dengan nilai-nilai budaya yang mereka yakini. Bersamaan dengan itu mereka juga menciptakan aturan-aturan atau pedoman-pedoman baru sesuai dengan kebudayaan mereka, dan bahkan menciptakan tradisi-tradisi baru (lihat Hobsbauwm, 1983), pada waktu mereka itu, yang telah merubah kehidupan mereka menjadi lebih baik maka tradisi-tradisi baru tersebut di mantapkan, sebagai pranata-pranata sosial (lihat Rostow, 1959) yang menyatakan bahwa pembangunan pranata-pranata itu merupakan sebuah prasyarat bagi keberhasilan dan keberlanjutan (*sustainability*) dari sesuatu program pembangunan.

Dengan mengacu pengertian diatas, maka program pembangunan perkotaan adalah sebuah program yang direncanakan oleh pemerintah kota dengan tujuan untuk secara terencana merubah kehidupan warga masyarakat kota tersebut. Perubahan kehidupan yang dimaksud mencakup perubahan kebudayaan beserta pranata-pranatanya untuk meningkatkan kesejahteraan hidup dan kualitas kehidupan mereka. Untuk keberhasilan dan keberlanjutan pembangunan perkotaan maka dalam pendekatannya akan harus menggunakan model *top-down* dan *bottom-up*.

Dalam pendekatannya kota akan diperlukan sebagai sebuah sistem atau satuan kehidupan yang memproses masukan menjadi keluaran. Satuan

kehidupan tersebut mencakup unsur-unsur, yang juga merupakan satuan-satuan kehidupan yang ada dalam kota tersebut, yang saling terkait secara langsung atau tidak langsung dan berada dalam hubungan yang bertingkat-tingkat. Semakin besar kotanya akan semakin kompleks hubungan-hubungan keterkaitannya karena semakin banyak jenjang-jenjangnya. Sebagai sebuah satuan kehidupan, sebuah kota tidak dapat hidup secara mandiri, tetapi berada dalam hubungan fungsional dengan lingkungan penyangganya yang mencakup kota-kota lainnya dan daerah pedesaan serta lingkungan alam fisik yang tercakup didalamnya. Fokus dan ruang lingkup pembangunan dapat dilakukan secara *arbriter*, atau secara pilihan yang masuk akal, sehingga program pembangunan perkotaan tidak harus melibatkan keseluruhan kota sebagai sebuah satuan kehidupan.

Contoh dari program pembangunan perkotaan yang berhasil dan untuk beberapa waktu lamanya berfungsi dengan baik, yang kemudian hancur berantakan selama dan setelah zaman pendudukan Jepang, adalah yang dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda berupa perbaikan kampung di Batavia dan Semarang (Wertheim dkk, Eds., 1959) yang tujuannya adalah untuk memperbaiki lingkungan kampung dari bahaya banjir, penyakit malaria dan berbagai penyakit lainnya. Kalau diperhatikan sungguh-sungguh maka sesungguhnya perbaikan kampung tersebut, yang merupakan penyangga dari pemukiman dan perumahan orang Belanda, bertujuan untuk memperbaiki kondisi lingkungan permukiman dan perumahan Belanda agar kesejahteraan hidup mereka ini lebih baik daripada sebelumnya karena tidak akan ketularan berbagai macam penyakit yang datangnya dari kampung-kampung tersebut. Program pembangunan perkotaan yang telah dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda tersebut, yang sebenarnya adalah pembangunan fisik, dapat dilihat sebagai usaha membantu masyarakat miskin (pribumi) yang tinggal di kampung-kampung kota untuk dapat memberdayakan diri mereka untuk mampu mengatasi keterpurukan kesehatan dan kesejahteraan mereka karena lingkungan yang buruk.

Masalahnya kemudian adalah mendefinisikan pengertian kota, kehidupannya, dan lingkungannya agar program-program pembangunan perkotaan dapat mengenai sarasanya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan. Uraian berikut ini akan membahas pengertian kota dan kehidupannya, kemiskinan dan kemiskin-an perkotaan, dan pembahasan mengenai kemiskinan dan penanggulangannya, yang merupakan satuan permasalahan yang tidak terpisahkan dari permasalahan perkotaan dan program-program pembangunan perkotaan.

Kota dan kehidupannya*)

Kota adalah sebuah pemukiman permanen dengan tingkat kepadatan tinggi yang masyarakat penghuninya bercorak heterogen, Kehidupan utama dari warga masyarakatnya adalah dari berbagai bentuk pelayanan dan industri, dan bukan dari memetik hasil alam atau pertanian. Kota merupakan pendominasi dari lingkungan penyangga (*hinterlands*). Lingkungan penyangga ini mencakup kota-kota yang lebih kecil dan daerah pedesaan serta lingkungan alam dan fisik yang secara administratif dan ekonomi berada dibawah pengaruh dominasinya. Karena sebuah kota tidak berdiri sendiri tetapi berada didalam serta didukung oleh lingkungan penyangganya. Disamping itu, sebuah kota juga hidup dan berfungsi dalam kaitan hubungannya dengan kota-kota lainnya, yang membentuk jaringan antar kota melalui berbagai kegiatan ekonomi dan bisnis, sosial, budaya, politik, dan administrasi.

Sebagai sebuah satuan kehidupan yang permanen, yang kehidupan warga masyarakatnya berdasarkan atas kegiatan pelayanan dan industri, kota menekankan pentingnya uang dan mekanisme pasar dan yang melihat uang bukan semata-mata sebagai alat pemenuhan kebutuhan hidup tetapi juga sebagai modal dan sebagai komoditi. Karena itu dalam kehidupan masyarakat perkotaan berkembang berbagai bentuk keahlian dan mata pencaharian dalam bidang pelayanan dan industri yang tujuannya adalah untuk memperoleh uang. Orang-orang yang mempunyai modal dan berkeahlian akan menduduki posisi lebih tinggi dan terhormat dibandingkan dengan orang-orang yang tidak mempunyai modal dan tidak berkeahlian. Karena adanya berbagai corak spesialisasi dan keahlian dalam pekerjaan, dan karena adanya berbagai bentuk penguasaan atas sumber-sumber daya yang ada dalam lingkungan perkotaan, serta karena adanya berbagai bentuk fasilitas dan keistimewaan yang dimiliki oleh sejumlah warga kota dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang ada dalam kehidupan perkotaan, maka ada sejumlah warga masyarakat kota yang mempunyai posisi sosial, ekonomi, dan politik yang lebih tinggi dari pada yang lainnya. Karena itu masyarakat perkotaan mengenal adanya penjenjangan sosial dan stratifikasi sosial.

Disatu pihak, semakin besar sebuah kota maka akan semakin kompleks sistem-sistem pelayanan dan kegiatan-kegiatan industrinya dan karena itu akan semakin padat kotanya. Hal ini disebabkan karena adanya peluang kerja diberbagai bidang pekerjaan pelayanan dan industri, yang menarik pendatang-pendatang baru dari daerah pedesaan dan kota-kota lainnya yang penduduknya lebih miskin. Kota-kota besarlah yang padat penduduknya, dan di kota-kota

besar itu pula semakin kompleks dan mantap sistem stratifikasinya; karena itu dikenal adanya golongan yang sangat amat kaya dan golongan yang sangat amat miskin. Struktur sosial dalam masyarakat perkotaan biasanya berbentuk gabungan dua kerucut atau piramida yang bertolak belakang. Yang sangat amat kaya berjumlah sangat sedikit, semakin membesar jumlahnya pada strata sosial yang lebih rendah dengan yang terbanyak jumlahnya adalah yang cukupan, dan kemudian yang miskin lebih kecil dari pada yang cukupan, dan lebih kecil lagi yang amat miskin, dan yang teramat sangat miskin adalah terkecil jumlahnya. Pada masa sekarang, karena bencana ekonomi yang dihadapi Indonesia pada tahun 1998, barangkali jumlah yang teramat miskin sama besarnya dengan jumlah mereka yang miskin mengingat jumlah pengangguran di seluruh Indonesia ada lebih dari empat puluh juta orang.

Di kota-kota besar terdapat kecenderungan pengelompokan rumah-rumah hunian dalam permukiman sesuai dengan tingkat kekayaan dan posisi dalam pemerintahan dari warga permukiman tersebut. Yang sangat kaya dan pejabat tinggi mengelompok dalam permukiman yang tergolong elite, dan yang miskin mengelompok diantara sesama mereka yang miskin. Mereka yang tergolong miskin mengelompok dalam permukiman yang padat dan kumuh atau dalam permukiman liar yang biasanya juga kumuh.

Sebuah permukiman dapat digolongkan sebagai permukiman kumuh karena ciri-cirinya (Suparlan, 1996), yaitu :

1. Kondisi umum dari permukiman tersebut yang ditandai oleh bangunan rumah-rumah hunian yang dibangun secara semrawut dan memadati hampir setiap sudut permukiman, dimana setiap rumah dibangun diatas tanah tanpa halaman. Jalan-jalan yang ada diantara rumah-rumah seperti labirin, sempit dan berkelok-kelok, serta becek karena tergenang air limbah yang ada di solokan-solokan yang tidak berfungsi sebagaimana seharusnya. Sampah-sampah berserakan dimana-mana, dengan udara yang pengap dan berbau busuk.
2. Fasilitas umum yang mencakup air bersih, pembuangan sampah, air limbah, aliran listrik, pelayanan kesehatan, pendidikan, olahraga, dan kesenian pada umumnya kurang atau tidak memadai. Adanya fasilitas umum yang kurang memadai inilah yang sebenarnya yang menyebabkan permukiman tersebut digolongkan sebagai kumuh.
3. Kondisi fisik hunian atau rumah pada umumnya mengungkapkan kemiskinan dan kekumuhan, karena tidak terawat atau tidak terawat

dengan baik. Rumah-rumah biasanya dibangun dengan tambahan kamar-kamar yang terbuat dari tripleks atau gedeg untuk disewakan atau dikontrakkan.

Kondisi fisik permukiman kumuh yang padat, semrawut, dan kotor mencerminkan kondisi miskin dari penghuninya. Kondisi ini juga mencerminkan kemampuan hidup secara miskin dari para penghuninya. Sehingga permukiman kumuh, terutama yang berdekatan dengan pabrik-pabrik atau pasar merupakan tempat tinggal para buruh dan pedagang kaki lima yang pendatang baru, yang hanya mampu menyewa atau mengkontrak kamar dari warga permukiman kumuh tersebut. Dengan cara inilah para pendatang yang berpenghasilan rendah atau miskin di kota dapat bertahan hidup, dan bahkan masih mampu menisakan perolehan mereka kekeluarga di daerah asal masing-masing.

Permukiman liar adalah permukiman yang dibangun diatas tanah yang bukan milik dari yang membangun rumah-rumah hunian di permukiman tersebut. Pada umumnya permukiman liar dibangun di atas tanah-tanah milik negara, milik kota, atau milik badan-badan usaha atau yayasan, atau milik perorangan tanpa sepengetahuan atau tanpa persetujuan dari para pemilik tersebut. Tanah-tanah yang biasanya diduduki secara liar tersebut biasanya terlihat kosong, tidak dijaga, atau tidak dirawat oleh pemiliknya. Atau, bilapun dijaga maka biasanya para pemukim liar tersebut mengajak “berdamai” dan berjanji hanya akan tinggal sementara. Tetapi biasanya pemukim liar pertama tersebut akan membawa keluarga dan kerabatnya atau teman-teman asal sekampungnya untuk tinggal bersama. Biasanya pemukim liar yang pertama itu juga akan menjual rumah huniannya kepada orang lain. Orang lain tersebut akan menjualnya lagi kepada orang lainnya dan seterusnya dan seterusnya. Sehingga akhirnya para pemilik tanah tersebut tidak dapat berbuat apapun. Apa lagi kalau bidang tanah yang didudukinya secara liar itu kemudian disertifikatkan melalui jalur KKN.

Bentuk permukiman liar lainnya adalah kumpulan hunian di ruang kosong di kolong jembatan, pinggir rela kereta api atau di sekitar stasiun kereta api atau di gerbong-gerbong kereta api kosong yang diparkir di halaman stasiun tersebut, atau di bantaran sungai. Diantara mereka yang tinggal di bantaran sungai ada yang memperluas halaman rumahnya dengan cara menimbun bantaran kali dengan sampah dan puing. Halaman rumah mereka menjadi lebih lebar, yang dapat digunakan untuk memperluas rumah, tetapi sungai itu sendiri menjadi menyempit dan rawan banjir.

Kemiskinan dan Kemiskinan Perkotaan

Kemiskinan adalah keadaan serba kekurangan harta dan benda berharga yang diderita oleh seseorang atau sekelompok orang yang hidup dalam lingkungan yang serba miskin, sehingga berbagai pemenuhan kebutuhan hidup sebagai manusia menjadi serba terbatas atau serba kekurangan. Kebutuhan-kebutuhan manusia yang dimaksud adalah kebutuhan biologi, sosial, dan adab. Manusia harus memenuhi kebutuhan-kebutuhan biologi, sosial dan adab untuk dapat hidup sebagai manusia. Pedoman untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan tersebut adalah kebudayaan yang dimiliki oleh manusia (Suparlan, 1986). Inti dari kebudayaan manusia adalah nilai-nilai budaya yang berisikan pedoman etika dan moral, serta estetika. Nilai-nilai budaya inilah yang mengintegrasikan kebutuhan-kebutuhan biologi dan sosial, sehingga tindakan-tindakan pemenuhan kebutuhan nampak beradab dan manusiawi.

Dalam masyarakat pedesaan yang relatif stabil kemiskinannya, pemenuhan kebutuhan-kebutuhan biologi, sosial dan adab secara relatif dapat terpenuhi secara merata walaupun masing-masing satuan kebutuhan tersebut tidak secara sepenuhnya terpenuhi. Sehingga kebudayaan pedesaan menampilkan cirinya yang bulat dan menyeluruh. Bahkan hal ini juga terwujud dalam masyarakat terasing atau yang sekarang dinamakan masyarakat adat. Dalam penelitian saya mengenai orang Sakai di Riau (1995), kehidupan orang Sakai sebelum dimukimkan oleh Dep Sosial R.I. ke Permukiman Kesejahteraan Masyarakat Terasing dan sebelum hutan-hutan mereka diambil pemerintah dan dijual ke perusahaan perkebunan nasional dan asing, kehidupan mereka relatif stabil. Mereka itu miskin tetapi mereka itu mempunyai kebanggaan diri dan mempunyai nilai-nilai budaya luhur yang menjadi pedoman etika dan moral mereka dalam keterbatasan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan biologi dan sosial mereka. Secara singkat, kebudayaan mereka itu terintegrasi dan baru mengalami disorganisasi dan bahkan disintegrasi pada waktu setelah mereka itu dimukimkan dan setelah mereka itu kehilangan hutan-hutan tempat mereka itu hidup.

Kemiskinan perkotaan berbeda dari kemiskinan pedesaan. Kehidupan perkotaan yang menuntut dipunyainya uang untuk dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan biologis, sosial, dan adab telah menyebabkan bahwa mereka yang miskin harus mengabaikan kebutuhan-kebutuhan adab, atau mengabaikan kebutuhan-kebutuhan adab dan sosial dan hanya mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan biologi.

Karena itu, kekurangan harta benda berharga tersebut menyebabkan mereka itu serba kekurangan modal untuk dapat memberdayakan dirinya agar dapat

hidup layak sebagaimana warga kota yang miskin. Selanjutnya, kekurangan modal tersebut menyebabkan mereka itu tidak mampu untuk mengakumulasi modal bagi pengembangan kehidupan ekonomi mereka. Karena itu kebanyakan dari mereka menjadi terjerat hutang karena mereka harus memakan atau mengkonsumsi modal yang mereka punyai, yang membuat mereka menjadi semakin lebih miskin lagi.

Orang miskin di kota hidup sebagai buruh di berbagai kegiatan industri dan pelayanan. Sebagian dari mereka adalah warga masyarakat setempat, dan sebagian lainnya adalah pendatang dari luar kota yang kemudian menetap, pendatang yang bekerja sebagai buruh secara musiman (musim tanam dan panen padi pulang ke desa), pendatang yang ulang-alik (tinggal di pinggiran kota dan bekerja sebagai buruh di kota, pagi berangkat kerja dan sore pulang atau sore berangkat kerja dan pagi pulang ke rumah masing-masing di pinggiran kota). Sebagian orang miskin lainnya bekerja di sektor informal (sebagai produsen makanan jadi untuk dijual langsung kepada konsumen), sebagai pedagang kaki lima, penjaja berbagai kebutuhan rumah tangga dan dapur, dan sektor informal yang melanggar hukum (pengemis, calo, preman atau tukang palak, pak ogah, tukang parkir liar, pencuri, pelacur, penjambret, penodong, perampok, dan berbagai bentuk kegiatan kejahatan lainnya).

Diantara semua jenis mata pencaharian yang dipunyai oleh orang miskin yang menjadi masalah perkotaan adalah berdagang di kaki lima. Para pedagang kaki lima (PKL) pada umumnya berjualan di tepi-tepi jalan yang ramai dengan lalu lintas kendaraan dan orang. Mereka bahkan bukan hanya menempati tepi jalan atau trotoir untuk menggelar jualannya, tetapi juga menempati sebagian dari badan jalan raya tempat lalu lintas kendaraan bermotor. Akibatnya lalu lintas menjadi macet atau terhenti dan kerumunan pejalan kaki juga tidak mungkin untuk dengan cepat dapat meninggalkan tempat itu dengan menggunakan kendaraan umum atau berjalan kaki. Kalau diperhatikan sungguh-sungguh maka prinsip berjualan para PKL sama dengan prinsip berjualan di toko.

Toko-toko mempunyai etalase untuk orang dapat melihat barang-barang yang dipamerkan yang dijual di tokok tersebut. Barang-barang yang dipamerkan adalah selektif sedangkan barang yang dijual ada di toko atau di gudang toko tersebut, sedangkan para PKL memamerkan semua barang yang dijualnya, di gelar secara terbuka, dan memilih tempat-tempat yang ramai dengan pejalan kaki atau penunggu kendaraan umum. Barang jualan yang digelar adalah pameran dan sekaligus barang yang dijual. Mekanisme pasar model PKL inilah yang menyebabkan kemacetan lalu lintas dan kerumunan yang semrawut yang

mengundang berbagai bentuk kejahatan. Karena itu para PKL biasanya menolak untuk dipindahkan ke tempat yang sepi dari kerumunan pejalan kaki atau penunggu kendaraan umum.

Pendapatan mereka yang miskin pada umumnya hanya cukup untuk dikonsumsi hari ini atau sampai dengan hari esok. Dan bilapun dari pekerjaan mereka itu tiba-tiba memperoleh uang banyak (dari hasil kejahatan, misalnya) biasanya dihabiskan untuk membiayai penghiburan diri dan bersenang-senang. Tetapi, dalam keadaan biasa mereka itu sangat hemat dalam membelanjakan uang yang mereka punyai. Mereka yang sibuk bekerja biasanya lebih menyukai jajan makanan, karena biaya dan tenaga untuk memasak makanan di rumah lebih mahal daripada membeli makanan jadi di warung tegal atau yang sejenisnya. Atau mereka itu hanya memasak nasi dan membeli lauk-pauknya.

Singkatnya, orang miskin juga mempunyai kebudayaan yaitu kebudayaan kemiskinan atau pedoman bagi kehidupan orang miskin dalam menghadapi dan memanfaatkan lingkungan yang serba miskin guna pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup mereka (Suparlan, 1993a). Orang miskin di daerah perkotaan juga mempunyai kebudayaan kemiskinan yang operasional digunakan sebagai acuan dalam menghadapi dan memanfaatkan lingkungan serba miskin di kota tersebut. Kebudayaan kemiskinan, sama dengan kebudayaan pada umumnya, operasional yaitu melalui orang-orang miskin yang memiliki kebudayaan kemiskinan tersebut dan melalui berbagai pranata sosial yaitu sistem antar hubungan norma-norma dan peranan-peranan dalam dan untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan yang dianggap penting oleh masyarakatnya. Ciri-ciri yang menyolok dari kebudayaan kemiskinan perkotaan adalah pentingnya uang dan perasaan rendah diri atau ketidak berdayaan, dan di lain pihak juga pemberontakan terhadap masyarakat luas karena keterbatasan atas akses terhadap fasilitas umum perkotaan.

Oscar Lewis (1961, 1968) seorang ahli antropologi dari University of Illinois adalah yang pertama kali menggunakan istilah kebudayaan kemiskinan (*the culture of poverty*). Oscar Lewis melihat kebudayaan kemiskinan sebagai cara hidup yang dikembangkan dan dilestarikan oleh orang miskin, yang merupakan penjelasan mengenai kemiskinan dan ciri-ciri kehidupan orang miskin. Diantara ciri-ciri yang menyolok dari kebudayaan kemiskinan adalah fatalisme. Fatalisme ini diwariskan dari generasi ke generasi melalui proses-proses sosialisasi dalam keluarga, dimana anak-anak dengan cepat menyadari kemiskinan mereka dan mengadopsi kebudayaan kemiskinan yang ciri utamanya fatalistik tersebut. Konsep Oscar Lewis mengenai kebudayaan kemiskinan ini dikritik secara pedas oleh Valentine (1968), yang menyatakan bahwa konsep

kebudayaan kemiskinan yang dipusatkan pada keluarga orang miskin menyebabkan individu dan keluarga orang miskin bertanggungjawab atas terjadinya kemiskinan yang mereka derita.

Sesungguhnya konsep kebudayaan kemiskinan dari Oscar Lewis tersebut patut dikritik, karena kebudayaan dilihat sebagai cara hidup dan bukan sebagai pedoman bagi kehidupan. Kalau kebudayaan dilihat sebagai pedoman bagi kehidupan orang miskin dalam menghadapi dan memanfaatkan lingkungan beserta isinya yang serba miskin, maka hubungan antara orang miskin melalui kebudayaan kemiskinannya dengan lingkungannya dapat diidentifikasi, dan perubahan-perubahan yang terjadi di dalam kehidupan orang miskin melalui upaya-upaya oleh orang miskin untuk mengatasi kemiskinan dan meninggalkan kemiskinannya merupakan proses-proses dinamik bahwa kemiskinan bukanlah kesalahan orang miskin yang fatalistik (lihat Suparlan, 1961).

Dalam berbagai penelitian yang saya lakukan mengenai orang-orang miskin dan kemiskinan mereka, memang terdapat kebudayaan kemiskinan. Tetapi ciri-ciri kebudayaan kemiskinan adalah kontradiktif sesuai dengan konteks-konteks situasi yang mereka hadapi dimana mereka harus membuat pilihan yang menurut mereka paling menguntungkan bagi mereka. Mereka itu fatalistik tetapi mereka itu juga berontak terhadap nasib mereka. Di satu pihak mereka itu malas tetapi dilain pihak mereka itu juga rajin dan tekun bekerja, cepat putus asa tetapi juga ulet, taat hukum dan tunduk pada penegak hukum, tetapi juga pelanggar hukum. Mereka yang tergolong sebagai orang miskin di daerah perkotaan menyadari posisi mereka sebagai orang miskin dan kemiskinan mereka, dan mengetahui bahwa kemiskinan mereka itu akan dapat dihilangkan bila mereka itu mempunyai uang cukup.

Diantara berbagai pranata yang dominan dalam kehidupan mereka yang berkebudayaan kemiskinan adalah pranata keluarga, ekonomi, dan politik. Di dalam dan melalui pranata keluarga inilah kebudayaan kemiskinan itu dilestarikan dan dikembangkan dari generasi ke generasi, bila mereka tidak dapat melepaskan diri dari belenggu kemiskinan dan bila lingkungan kehidupan mereka yang serba miskin itu bertambah miskin. Ciri-ciri kehidupan keluarga miskin perkotaan adalah hampir tidak adanya privasi (*privacy*), karena kepadataan hunian baik hunian permukiman maupun rumah yang serba sempit. Pentingnya ibu sebagai kepala rumah tangga dan bahkan juga sebagai kepala keluarga secara aktual. Tidak ada ruang belajar untuk anak-anak yang bersekolah. Pada petang dan malam hari perhatian penghuni rumah adalah pada televisi yang ditonton bersama oleh para tetangga. Bila tidak ada televisi maka mereka itu mengobrol

dengan teman dan tetangga, atau menyiapkan bahan-bahan yang diperlukan untuk berjualan besok.

Begitu padatnya rumah hunian mereka, sehingga anak-anak remaja biasanya tidur di emperan rumah atau di gang-gang sempit yang ada di permukiman tersebut bersama dengan teman-teman sesama remaja. Pada petang dan malam hari para remaja ini menghabiskan waktu dengan mengobrol, bermain gable, atau sambil minum-minuman. Pertemanan dan solidaritas sosial terbentuk diantara mereka, dan kepemimpinan dibangun dari saling hubungan diantara sesama. Pemimpin adalah diantara mereka yang berani bertindak secara fisik. Karena itu yang namanya pemimpin adalah yang secara fisik kuat, secara umur lebih senior, dan secara mental adalah orang yang berani menghadapi tantangan. Pemimpin ini menjadi semacam patron dalam kelompok remaja. Dan bila kelompok remaja tersebut kemudian menjadi kelompok preman, kepemimpinan biasanya mengikuti pola yang telah berlaku dalam kehidupan remaja di kampung miskin.

Para remaja di kampung-kampung miskin di Jakarta sebagian besar sudah tidak bersekolah. Pekerjaan mereka, seperti juga pekerjaan orang tua mereka adalah di sektor informal. Yaitu sebagai pedagang di pasar atau di kaki lima, menjadi Pak Ogah, tukang parkir liar, atau juga tukang palak. Sebagian dari mereka juga terlibat dalam jaringan pengedaran narkoba. Perolehan mereka biasanya mereka habiskan hari itu juga. Anak-anak yang lebih muda usianya mempunyai kewajiban membantu orang tua sepulang dari sekolah atau sebelum pergi ke sekolah. Sebagian dari mereka disuruh orang tua untuk menjadi pedagang asongan, pengamen, penyemir sepatu, jasa payung, pembawa barang di pasar, atau menjadi pengemis. Mereka yang sudah remaja biasanya sulit untuk disuruh membantu kehidupan ekonomi keluarga. Mereka ini sudah mempunyai pekerjaan sendiri atau lebih senang mengganggu dan numpang hidup pada keluarganya atau teman-temannya daripada harus bekerja.

Diantara mereka yang bertetangga biasanya saling tolong menolong dalam kesulitan sosial dan ekonomi. Berhutang kepada tetangga atau teman dekat adalah biasa. Hutang kepada tetangga atau teman dekat, yang biasanya dalam jumlah nilai uang yang kecil, akan selalu dilunasi. Tetapi berhutang kepada orang yang kurang dikenal atau kurang dekat hubungan sosial mereka atau orang yang dianggap kaya biasanya jarang dilunasi. Kebanyakan dari mereka yang bekerja sebagai pedagang di kaki lima, cenderung berhutang kepada rentenir untuk modal. Ini mereka lakukan karena tanpa prosedur yang berbelit-belit, walaupun bunganya tinggi.

Pendapatan mereka yang pas-pasan biasanya hanya cukup untuk dimakan sehari-hari sekeluarga. Bila ada kelebihan uang biasanya disimpan dalam bentuk uang tunai di rumah. Jarang yang menabung di bank. Bila sedang merugi atau ada kemalangan maka uang tabungan tersebut mereka gunakan untuk makan sehari-hari dan untuk mengatasi kemalangan. Bila ada uang berlebih yang banyak, biasanya mereka belikan perhiasan emas yang juga berfungsi sebagai tabungan. Kehidupan mereka penuh dengan kontradiksi, di satu pihak mereka berhemat membeli bahan pangan di pasar yang sudah BS tetapi dilain pihak mereka itu sangat boros dengan uang untuk jajan, terutama jajan untuk anak-anak mereka.

Pada umumnya mereka ini tidak mempunyai sesuatu keyakinan ideologi politik. Walaupun demikian mereka mempunyai keyakinan politik yang bersifat praktikal. Yaitu sesuai dengan kehendak patron yang terhadap siapa mereka itu merasa berhutang budi, dan sesuai dengan keuntungan uang dan material yang akan mereka peroleh dari keikutsertaan mereka di dalam kegiatan politik, terutama dalam pemilu. Para patron mereka itu bisa senior mereka yang telah mereka kenal sejak mereka remaja, atau orang yang menjadi tempat mereka itu bekerja dan berlindung dari berbagai kesulitan sosial dan ekonomi. Warga setempat yang diangkat sebagai tokoh masyarakat oleh pemerintah, termasuk ulamanya, biasanya tidak menjadi patron mereka bila tokoh-tokoh masyarakat tersebut tidak bertindak sebagai patron. Karena itu, dalam berbagai konflik atau kerusuhan antara kampung yang terjadi di Jakarta, para tokoh masyarakat dan ulama dari kampung-kampung yang konflik berdamai tetapi konflik dan kerusuhan antar kampungnya berjalan terus. Karena yang konflik adalah anak-anak mudanya dan bukan para tokoh atau ulamanya.

Kemiskinan Dalam Pembangunan Perkotaan

Adalah wajar bila kemiskinan dan para penderita kemiskinan termasuk dalam program-program pembangunan perkotaan. Upaya menghapus atau mengurangi kemiskinan tidaklah dapat dilakukan secara makro saja tetapi harus secara makro dan mikro, dan harus secara *top-down* dan *bottom-up*, yang disertai dengan mekanisme kontrol yang ketat oleh pihak atau kelompok yang independen yang terbebas dari KKN. Bila persyaratan tersebut tidak diikuti secara ketat maka program pembangunan perkotaan untuk menanggulangi kemiskinan hanya merupakan sebuah ilusi seperti program IDT dan JPS yang telah menghabiskan biaya yang tidak terhingga, tetapi yang miskin tetap miskin dan yang kaya bertambah kaya.

Pembangunan perkotaan pada masa sekarang ini seharusnya adalah program-program yang mendorong terciptanya lapangan kerja dan lancarnya mekanisme pasar, mengingat bahwa jumlah pengangguran menurut berita terakhir sudah lebih dari 40 juta orang dan mengingat bahwa sebagai akibat dari bencana banjir menurut para pakar akan menyebabkan inflasi yang dua digit. Kebijakan politik yang harus diambil oleh pemerintahan kota pada saat ini adalah :

1. Mendukung pelaksanaan UU Anti Monopoli. Dengan mendukung pelaksanaan UU Anti Monopoli maka berbagai kegiatan pelayanan dan industri lokal atau kota yang berskala menengah dan kecil akan dapat dihidupkan kembali. Penghidupan kembali kegiatan-kegiatan skala menengah dan kecil tersebut akan memberi pekerjaan dan menghidupkan mekanisme pasar lokal.
2. Mendorong pentingnya etos kerja dan berproduksi, dan menentang keberadaan preman atau tukang palak dan koruptor. Saya kira inilah yang paling sulit untuk dilaksanakan. Karena para preman dan koruptor adalah golongan sosial yang mempunyai kekuatan fisik maupun sosial yang besar yang sewaktu-waktu dapat mereka gunakan untuk kepentingan mereka. Sedangkan mereka itu adalah benalu atau vampire yang menggerogoti produktivitas dan mengecilkan semangat berproduksi. Kalau sebuah masyarakat tidak mampu berproduksi dan tidak mampu menghasilkan surplus dari produksi tersebut maka masyarakat tersebut akan ambruk karena masyarakat tersebut hanya akan berisikan para benalu atau vampire saja.
3. Bila sebuah pembangunan dari sebuah kota itu berhasil, akan menyedot pendatang dari pedesaan dan dari kota-kota yang terletak di sekelilingnya yang miskin atau yang tidak terbangun. Pembangunan kota tersebut akan hancur berantakan karena banyaknya pendatang yang mencari kerja. Karena itu perlu dipikirkan pembangunan pedesaan yang ada disekeliling kota tersebut dan hubungan kerjasama dengan kota-kota tetangga mengenai program dan strategi pembangunan yang akan menguntungkan mereka secara bersama-sama, dan terutama untuk menghindari arus urbanisasi dan migrasi antar kota dari penduduk miskin yang tidak terkendali.

Dalam pembangunan perkotaan program mengatasi kemiskinan dan kekumuhan di permukiman orang miskin adalah merupakan program yang tidak terpisahkan dari program-program lainnya. Dalam strategi mengatasi kemiskinan

maka upaya yang dilakukan haruslah membebaskan orang miskin dari beban kemiskinannya. Dalam upaya tersebut satuan sasaran adalah permukiman orang miskin, dan fokusnya adalah pada keluarga-keluarga miskin. Karena dalam keluarga orang miskin yang stabil posisinya sebagai kepala rumah tangga yang sebetulnya adalah juga kepala keluarga adalah ibu, maka fokus dari kegiatan untuk mengatasi kemiskinan adalah pada ibu.

Selama ini pejabat-pejabat dan selebritis Indonesia, sebagaimana yang dapat dilihat di siaran-siaran televisi, paling senang memberi hadiah atau sedekah kepada mereka yang tergolong miskin. Mungkin strategi yang harus dilakukan dalam pengentasan kemiskinan bukannya memberikan hadiah tetapi memberdayakan mereka untuk dapat melakukan kegiatan-kegiatan ekonomi yang dapat mengentaskan kemiskinan. Upaya ini mungkin dapat dilakukan dengan memberikan kredit pinjaman kepada para ibu-ibu di suatu permukiman orang miskin, yang kredit pinjaman tersebut secara bersama-sama dimasukkan kedalam bank yang mereka buat dan atur sendiri pelaksanaan simpan-pinjam dan hak serta kewajiban nasabahnya. Bersamaan dengan itu kelompok ibu-ibu ini diberi berbagai petunjuk dan kursus singkat oleh relawan dari sesuatu LSM mengenai berbagai lapangan kerja dan peluang bisnis di sektor informal yang memungkinkan mereka itu untuk dapat secara ekonomi dan bisnis memberdayakan dan mengembangkan diri mereka. Petunjuk-petunjuk tersebut akan harus disertai dengan bimbingan dalam pelaksanaannya dan dengan suatu mekanisme kontrol yang efisien dan efektif, sehingga tidak terjadi korupsi dan mereka itu akan betul-betul mahir dan handal dalam melaksanakan upaya bisnis dan menjalankan bank mereka itu.

Strategi tersebut menggabungkan prinsip pembangunan yang *top down* dan *bottom up*. Para ibu-ibu tersebut diberi hak untuk mengemukakan pendapat mereka masing-masing berkenaan dengan program bank dan keuntungan apa yang dapat mereka raih dengan berbagai peluang kegiatan yang ada. Kesempatan untuk memberikan pendapat atau interpretasi atas program yang datang "dari atas" itu memungkinkan mereka untuk secara sungguh-sungguh memikirkan program tersebut dan bersama dengan itu membuat pedoman-pedoman serta aturan-aturan yang sesuai dengan kemampuan mereka masing-masing. Program penggabungan prinsip *top-down* dan *bottom-up* ini secara tidak disadari pernah berlangsung di Bali dalam program pariwisata budaya yang berlangsung dari tahun tujuh puluhan sampai dengan tahun delapan puluhan. Setelah itu Bali dicengkeram oleh perusahaan-perusahaan pariwisata konglomerat dan internasional. Dalam program pariwisata budaya, warga masyarakat Bali sampai ketingkat banjar (dukuh) ikut aktif dalam mempertunjukkan berbagai kesenian

dan ungkapan budaya Bali dan dalam memproduksi benda-benda kesenian untuk para wisatawan, dan kegiatan-kegiatan mereka itu menguntungkan tanpa menghancurkan kebudayaan Bali itu sendiri (Suparlan, 1993 b : 99-109).

Sebagai penutup uraian pembahasan ini mungkin patut dicatat bahwa program pengentasan kemiskinan seperti tersebut diatas sebenarnya adalah sebuah program yang membangun kebudayaan dan pranata-pranata ekonomi dan sosial yang anti kemiskinan sebagaimana yang dikemukakan dalam tesis Rostow (1959). Bila program pembangunan anti kemiskinan seperti tersebut diatas itu berhasil maka sejumlah program lainnya yang berkaitan dan mendukung program anti kemiskinan itu akan dengan lebih mudah dapat diterima oleh orang miskin yang menjadi warga masyarakat tersebut. Program-program lainnya bisa mencakup program mengatasi kekumuhan di permukiman orang miskin, kemampuan orang miskin untuk mengatasi rasa rendah diri dalam upaya memperoleh akses terhadap fasilitas umum, pinjaman dari bank, pemasaran, dan informasi bisnis atau politik.

*) Acuan utama dari tulisan ini adalah dari makalah saya (Suparlan, 2000 dan diktat Antropologi Perkotaan (1996). Dalam tulisan ini berbagai permasalahan perkotaan dan pembangunan perkotaan yang melibatkan suku bangsa dan kesukubangsaan serta hubungan patron klien tidak saya bahas berhubung tidak cukupnya ruang untuk itu.

Acuan Kepustakaan

Lewis, Oscar.

1961 *The Children of Sanchez*. New York: Random, House.

1968 *La Vida*. New York : Random House.

Hobsbauwm, Eric.

1983 "Introduction". Dalam Eric Hobsbauwm dan Terence Ranger (Eds.), *The Invention of Tradition*. Hal 1-14. Cambridge : Cambridge University Press.

Rostow, W.W.

1959 *Stages of Growth*. Cambridge : M.I.T. Press.

Suparlan, Parsudi

1961 *Gambaran tentang Suatu Masyarakat Gelandangan Yang Sudah Menetap, di Tanah Abang, Jakarta*. Skripsi Sarjana Muda, Fakultas Sastra, U.I.

1986, "Kebudayaan dan Pembangunan". *Media IKA*, No. 11, Hal. 2-19.

1993a "Pendahuluan". Dalam Parsudi Suparlan (Ed.), *Kemiskinan di Perkotaan*, Hal. xii-xxiii. Jakarta : Yayasan OBOR. Cetakan ke-2.

- 1993b "Development Programme, Cultural Interpretations, and Successful Implementation". *The Indonesian Quarterly*, vol. xxi, no. 1, Hal. 99-109.
- 1994 "Pendahuluan". Dalam Parsed Suparlan (Ed.), *Pembangunan Yang Terpadu dan Berkesinambungan*. Hal. 1-17. Jakarta : Balitbang Dep. Sosial, R.I.
- 1995 *Orang Sakai di Riau: Masyarakat Terasing dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan OBOR.
- 1996 *Antropologi Perkotaan*. Jurusan Antropologi, FISIP-U.I. Diktat/Buku Wajib.
- 2000 *Kemiskinan Perkotaan dan Alternatif Pemecahannya*. Makalah disampaikan pada Seminar "Forum Perkotaan", Ditjen Pengembangan Perkotaan, Dep. Permukiman dan Prasarana Wilayah, R.I., Jakarta, 23-24 November 2000.

Valentine, Charles A.

- 1970 *Culture and Poverty: critique and counter proposals*. Chicago and London : The University of Chicago Press.

Wertheim, W.F., Dkk. (Edsw.)

- 1958 *The Indonesian Town*. The Hague: W. Van. Hoeve.

