

## **SEGI SOSIAL DAN EKONOMI PEMUKIMAN KUMUH**

Prof. DR. Parsudi Suparlan

Rumah dan fasilitas pemukiman yang memadai merupakan kebutuhan pokok yang sangat penting bagi manusia dalam melangsungkan kehidupannya sebagai manusia. Di negara-negara sedang berkembang masalah kualitas perumahan dan fasilitas pemukiman di kota-kota besar amat terasa. Ini disebabkan oleh pertambahan penduduk kota yang sangat pesat karena migrasi dan terbatasnya lahan yang diperuntukkan bagi pemukiman yang memadai.

Terbatasnya dana dalam penataan dan pengelolaan kota dalam menghadapi masalah kependudukan tersebut di atas juga telah menyebabkan fasilitas perumahan dan pemukiman menjadi terbatas dan mahal pembiayaannya. Di daerah perkotaan, warga yang paling tidak terpenuhi kebutuhan fasilitas perumahan dan pemukimannya secara memadai adalah mereka yang berpenghasilan rendah. Abrams (1964) misalnya mengatakan bahwa pada waktu seseorang dihadapkan pada sebuah masalah mengenai pengeluaran yang harus dilakukan untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidupnya, makan, berpakaian, dan pengobatan untuk kesehatan, maka yang pertama dikorbankan adalah pengeluaran untuk rumah dan tempat tinggalnya.

Masalahnya bagi mereka yang berpenghasilan rendah, adalah tidak dapat mengabaikan begitu saja kebutuhan akan rumah dan tempat tinggal karena masalah ini penting dalam dan bagi kehidupan mereka, tetapi mereka juga tidak mampu untuk mengeluarkan biaya prioritas

bagi pengembangan dan pemeliharaan rumah dan lingkungan pemukimannya agar layak dihuni. Semakin kecil bagian dari penghasilan yang dapat disisihkan guna pembiayaan pemeliharaan rumah dan fasilitas pemukiman, maka semakin kumuh kondisinya. Karena itu dari berbagai pengamatan mengenai pemukiman kumuh yang ada, dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri dari pemukiman kumuh adalah:

1. Fasilitas umum yang kondisinya kurang atau tidak memadai.
2. Kondisi hunian rumah dan pemukiman serta penggunaan ruang-ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin.
3. Adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di pemukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemrawutan tata ruang dan ketidakberdayaan ekonomi penghuninya.
4. Pemukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komuniti yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu terwujud sebagai:
  - a. Sebuah komuniti tunggal, berada di tanah milik negara, dan karena itu dapat digolongkan sebagai hunian liar.
  - b. Satuan komuniti tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW.
  - c. Sebuah satuan komuniti tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai sebuah kelurahan, dan bukan hunian liar.

5. Penghuni pemukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen. Warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkat pendapatan yang beranekaragam, begitu juga asal muasalnya. Dalam masyarakat pemukiman kumuh juga dikenal adanya pelapisan sosial berdasarkan atas kemampuan ekonomi mereka yang berbeda-beda tersebut.
6. Sebagian besar penghuni pemukiman kumuh adalah mereka yang bekerja di sektor informal atau mempunyai mata pencaharian tambahan di sektor informal.

Dalam TOR untuk seminar ini yang dibuat oleh LP3ES, dengan mengutip Hidayat dinyatakan bahwa ekonomi informal adalah sektor yang:

- (1) Tidak menerima bantuan atau proteksi ekonomi dari pemerintah;
- (2) Sektor yang belum dapat menggunakan karena tidak memiliki akses bantuan meskipun pemerintah menyediakannya; dan
- (3) Sektor yang telah menerima bantuan tetapi itu belum membuat sektor ini menjadi berdikari (tetap "gurem").

Definisi ini mungkin operasional dalam pengkajian mengenai sektor informal, tetapi dalam kaitannya dengan kehidupan ekonomi penghuni pemukiman kumuh yang tergolong berpenghasilan rendah, saya melihat bahwa sektor formal sesungguhnya adalah kegiatan-kegiatan ekonomi yang dilakukan berlandaskan pada pengesahan hukum secara formal, dan karena itu maka sektor informal adalah kegiatan-kegiatan ekonomi yang dilakukan tanpa berlandaskan pengesahannya secara hukum, yaitu hukum formal yang mengesahkan macam kegiatan dan modal serta aset yang dimiliki, besarnya pajak yang harus dibayar kepada pemerintah.

Dampak dari pengesahan secara hukum adalah pengesahan sosial, dimana status hukum sebuah kegiatan ekonomi menghasilkan status sosial yang sah. Lawan dari formal ini adalah kegiatan ekonomi yang informal. Jadi tiga buah ukuran untuk mendefinisikan kegiatan ekonomi informal dan ditambah dengan komentar LP3ES bahwa yang terpenting adalah **aksesbiliti**, maka sebenarnya tiga ukuran pendefinisian Hidayat dan aksesbiliti tersebut hanyalah produk dari status yang secara hukum dan secara sosial tidak *legitimate*.

Memang seperti itulah sebagian besar mata pencaharian penghuni pemukiman kumuh atau mereka yang tergolong berpenghasilan rendah. Yaitu melakukan kegiatan-kegiatan ekonomi yang macam kegiatan yang dilakukannya itu dilakukan tanpa adanya pengesahan secara hukum formal, karena itu juga macam pekerjaan atau mata pencaharian mereka tergolong sebagai di luar hukum, baik yang dibenarkan menurut hukum maupun yang tidak. Karena itu juga maka akses mereka untuk mendapatkan bantuan dari pranata-pranata ekonomi dan keuangan dengan secara formal menjadi sulit, sebab jaminan hukumnya tidak ada. Permasalahan **informal** dan **aksesbiliti** mungkin lebih tepat kalau dilihat dalam kaitannya dengan kebudayaan kemiskinan yang mereka miliki. Sebab bukan hanya mereka itu tidak mempunyai akses, tetapi seringkali juga mereka tidak bersedia untuk menggunakan atau salah menggunakan fasilitas yang disediakan oleh pemerintah melalui pranata-pranatanya.

Oscar Lewis (1984) menunjukkan bahwa kebudayaan kemiskinan berkembang dalam kehidupan masyarakat Orang miskin yang dari generasi ke generasi berikutnya hidup dalam kemiskinan. Adapun ciri-ciri dari kebudayaan kemiskinan tersebut antara lain adalah:

1. Kurang atau tidak efektifnya partisipasi dan integrasi golongan miskin dalam pranata-pranata utama yang ada dalam masyarakat luas. Penyebabnya adalah karena lingkungan kemiskinan dan kekumuhan yang disebabkan oleh langkanya sumber-sumberdaya ekonomi, menghasilkan adanya segregasi dan diskriminasi, ketakutan, kecurigaan dan apati. Ini semua menghasilkan adanya jarak sosial antara mereka dengan masyarakat luas.
2. Muncul dan berkembangnya pranata-pranata hutang menghutang, gadai-menggadai, tolong menolong di antara sesama tetangga secara spontan maupun melalui arisan ataupun perkumpulan-perkumpulan sejenis, tidak adanya kesetiaan kerja terhadap satu jenis pekerjaan yang ditekuni atau dengan kata lain cenderung untuk mudah pindah pekerjaan mengerjakan pekerjaan rangkap asal menguntungkan. Spekulasi atau untung-untungan juga menjadi salah satu ciri dari kebudayaan miskin. Karena itu jenis pekerjaan yang biasanya mereka tekuni adalah di sektor informal, yang memudahkan mereka untuk berganti bidang kegiatannya, yang tidak harus mendapat pengesahan hukum untuk melakukannya, yang tidak harus memanfaatkan pranata-pranata atau fasilitas-fasilitas yang berlaku dalam masyarakat luas, dan yang pada hakekatnya bersifat untung-untungan yang keuntungannya langsung dapat dihitung seketika itu juga.
3. Adanya semacam pemberontakan tersembunyi terhadap diri mereka sendiri maupun terhadap masyarakat, tetapi di lain pihak juga ada sikap-sikap pasrah dan masa bodoh terhadap nasib yang mereka jalani maupun terhadap mereka yang dianggap mempunyai kekuasaan sosial dan ekonomi. Karena itu dengan mudah mereka itu menjadi penurut dan tunduk

kepada petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah tetapi dengan mudah mereka itu juga lupa atau melupakannya bila dianggap terlalu ruwet dan hanya menyulitkan diri serta tidak ada keuntungannya untuk diikuti. Sikap seperti ini juga menghasilkan sikap tidak peduli atau masa bodoh kepada orang lainnya, termasuk tetangganya, dan hanya memikirkan kepentingan diri sendiri.

4. Wanita atau lebih khusus lagi diperlakukan bukan hanya sebagai ibu rumah tangga tetapi juga sebagai penghasil nafkah bagi kelangsungan hidup rumah tangga. Anak bukan hanya sebagai besaran ego yang diperlakukan sebagai mainan untuk disayangi tetapi juga membantu atau tenaga kerja pencari nafkah orang tua. Anak juga diperlakukan sebagai rasa aman dan keyakinan diri serta sebagai sandaran masa depan kesejahteraan hidup mereka di hari tua. Tetapi, bersamaan dengan itu anak juga dijadikan sasaran pelampiasan frustrasi dan keputusan. Karena itu anak juga cepat menjadi dewasa baik secara mental maupun seksual.

Kurangnya partisipasi dan integrasi golongan miskin penghuni pemukiman kumuh dalam pranata-pranata utama yang ada dalam masyarakat luas menghasilkan adanya:

1. Keterasingan mereka dalam hal akses terhadap sumber-sumber daya ekonomi dan informasi mengenai itu, serta ketidakmampuan mereka untuk bersaing dengan golongan-golongan lain dalam masyarakat luas.
2. Ketidakmampuan atau kekurang mampuan tersebut diatasi dengan ada dan berkembangnya sistem-sistem koneksi yang berlandaskan pada kekerabatan, pertemanan, dan hubungan patron-klien. Dalam masyarakat pemukiman kumuh, biasanya

muncul sejumlah patron, dan walaupun tidak semua warga menjadi klien dari patron-patron tersebut, peranannya terhadap klien-klien cukup berarti bagi kelangsungan hidup para klien mereka. Teman atau kerabat atau patron inilah yang menjadi sumber dan perantara informasi dan dengan demikian maka mereka ini jugalah yang sebenarnya dapat digolongkan sebagai pemimpin informal atau tokoh sosial dalam masyarakat orang miskin di pemukiman kumuh.

3. Hubungan patron-klien adalah hubungan sosial yang muncul melalui dan di dalam interaksi-interaksi sosial yang mempunyai ciri-ciri khusus yang membedakannya dari hubungan-hubungan sosial lainnya, yaitu:
  - a. Bersifat spontan dan pribadi yang penuh dengan muatan perasaan dan emosi.
  - b. Adanya interaksi tatap muka di antara para pelaku yang berlangsung secara berkesinambungan.
  - c. Tukar menukar jasa, benda, dan uang dilakukan secara tidak seimbang antara patron dan klien, sehingga mencerminkan adanya ketergantungan klien terhadap patronnya.

Dalam kaitannya dengan masyarakat luas, maka patron yang ada dalam sebuah masyarakat pemukiman kumuh dapat menjadi klien dari patron yang ada dalam masyarakat luas tersebut. Karena itu dengan menggunakan model patron-klien akan dapat terlihat adanya jaringan-jaringan sosial, jaringan kerja, dan berbagai bentuk jaringan lainnya yang saling bertumpang tindih yang bercorak horisontal maupun vertikal. Rudi Agusyanto (1990) misalnya, menggunakan model ini untuk melihat kegiatan-kegiatan pemuda-pemuda asal Surabaya yang

mempunyai kegiatan kerja di sekitar Monas Jakarta, dalam adaptasi dan kelangsungan hidup mereka di Jakarta. Melalui jaringan sosial tersebut berbagai bentuk informasi diolah dan disebarakan untuk digunakan sesuai kegunaannya. Karena itu tidaklah mengherankan bahwa setiap dilakukan razia pedagang kakilima misalnya, sudah terlebih dahulu diketahui oleh para pedagang yang akan dirazia, yang sudah bersiap-siap menghadapinya.

Masyarakat pemukiman kumuh yang warganya beranekaragam mata pencahariannya, yang sebagian besar di antaranya adalah di sektor informal, dan khususnya di bidang jasa pelayanan, telah memungkinkan bagi warga pemukiman kumuh tersebut untuk dapat hidup sebagai sebuah komunitas yang mandiri. Beranekaragamnya jasa pelayanan atau diversifikasi jasa pelayanan yang ada telah memungkinkan mereka itu dapat saling menghidupi dalam batas-batas tertentu. Kegiatan-kegiatan mereka dalam sektor informal telah menyebabkan bahwa rumah bukan hanya tempat untuk beristirahat, tidur, dan merupakan ruang untuk kegiatan-kegiatan pribadi, dan keluarga, tetapi rumah juga merupakan tempat bekerja. Bahkan bukan hanya rumah saja tetapi juga ruang-ruang terbuka (halaman rumah, atau lapangan terbuka) dimanfaatkan untuk tempat kegiatan bekerja maupun untuk mempersiapkan produk-produk kerja mereka yang disiapkan maupun digunakan sebagai tempat penyimpanan atau gudang.

Perbaikan kampung di daerah perkotaan, di beberapa kampung di Jakarta dan Surabaya misalnya, *tidak mengurangi keadaan semrawut kekumuhan ini bila warga kampung tersebut tergolong sebagai Orang miskin*. Bukan hanya pemukiman yang padat rumah tetapi juga jalan-jalan dan selokan dimanfaatkan untuk kegiatan-kegiatan ekonomi yang informal tersebut sehingga jalan yang telah dibangun oleh pemerintah

tersebut nampak padat. Jalan-jalan yang seharusnya adalah jalan untuk umum menjadi seperti milik pribadi-pribadi, menjadi tempat anak-anak bermain, orang-orang dewasa mengobrol, berjualan atau menaruh barang dan kendaraan.

Sudjatmoko (1983) misalnya, *menyatakan bahwa pemukiman harus memegang peranan utama dalam strategi pembangunan nasional, dan bahwa motor pertumbuhan dari pembangunan itu berpusat pada konstruksi dan modernisasi pemukiman.* Pernyataan Sudjatmoko tersebut akan menjadi sangat penting dalam mengkaji tetap ada dan tumbuhnya wilayah kampung kumuh yang telah memperoleh bantuan KIP (*Kampung Improvement Program*) seperti yang ada di Jakarta dan Surabaya. Keberadaan pemukiman kumuh itu mungkin disebabkan kurang modernnya pembangunan yang dilakukan, atau mungkin juga karena variabel-variabel lain yang tidak diperhitungkan sebelumnya seperti pengaturan migrasi ke kota Jakarta dan Surabaya yang sukar dikendalikan, atau karena dalam perhitungan perbaikan kampung tersebut *tidak dipikirkan adanya kebudayaan kemiskinan.*

Sebagai akhir kata mungkin dapat dikatakan bahwa :

*kehidupan ekonomi yang berada dalam sektor informal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan sosial masyarakat penghuni pemukiman kumuh; dan bahwa kesemuanya itu mengacu pada kebudayaan kemiskinan yang merupakan pedoman bagi kehidupan mereka. Di antara ciri-ciri kebudayaan kemiskinan yang menjadi model bagi pola kehidupan ekonomi informal adalah tidak atau kurang efektifnya partisipasi Orang miskin dalam pranata-pranata yang berlaku dalam masyarakat luas, dan karena itu Orang miskin tidak mempunyai akses untuk memanfaatkan fasilitas-fasilitas yang tersedia melalui pranata-pranata tersebut. Kekumuhan dari pemukiman mereka yang menghasilkan kehidupan ekonomi informal sebaliknya juga dikumuhkan lebih lanjut oleh corak kehidupan ekonomi mereka.*

## **KEPUSTAKAAN**

Abrams, Charles

1964 *Housing in the Modern World*, London: Faber and Faber.

Agusyanto, Rudi

1990 *Jaringan Sosial Arek Surabaya di Monas, Jakarta*, Skripsi Antropologi, FISIP-UI.

Arifin, Haswinar

1985 *Hubungan Patron-Klien di Kalangan Gelandangan*, Skripsi Antropologi, FISIP-UI.

Effendi, Tadjuddin Noer

1983 *Masyarakat Hunian Liar di Kota: Sebuah Studi Kasus Wonosito Kotamadya Yogyakarta*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan UGM.

Gatot, Sutamtomo

1986 *Pola Kehidupan Orang Gelandangan dalam Masa Peralihan*, Skripsi Antropologi, FISIP-UI.

Lewis, Oscar

1984 "Kebudayaan Kemiskinan", dalam *Kemiskinan di Perkotaan* (di-edit oleh Parsudi Suparlan), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia - Sinar Harapan.

Lindyastuti, Setiawati

1986 *Kehidupan Sosial dan Ekonomi Pemungut Barang Bekas di Rawamangun Tegal, Jatirawamangun Jakarta*, Skripsi Antropologi, FISIP-UI.

Sudjatmoko

1983 *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.

Supangkat, Tatang

1986 *Hubungan Kerjasama dalam Mata Pencaharian sebagai Pedagang Sayur Mayur di Kelurahan Rawa Barat*, Skripsi Antropologi, FISIP-UI.

Suparlan, Parsudi

1964 *Gambaran Tentang Suatu Masyarakat Gelandangan yang sudah Menetap di Jakarta*, Skripsi Sarjana Muda Antropologi, Fakultas Sastra UI.

1974 "The Gelandangan of Jakarta", dalam *Indonesia*, No.18, Hal. 41-52.

1980 "Lapangan Kerja Bagi Penduduk Berpenghasilan Rendah di Kota", dalam *Widyapura*, No.6, Hal. 3-15.

1982 *Laporan Hasil Penelitian Kehidupan Sosial Ekonomi Golongan Miskin: Kasus di Kelurahan Penjaringan*, Jurusan Antropologi dan Arsitektur UI.

1985 "Pola Hubungan Patron-Klien: Model dan Pengetrapannya pada Komuniti Orang Gelandangan", dalam *Buletin Antropologi*, No.4, Th.I, Hal. 27-31.

1988 *Kebudayaan Kemiskinan dan Kehidupan dalam Masyarakat Luas: Pola Pengorganisasian Kehidupan Golongan Miskin di Perkotaan*, PAU-UI dan YTKI.