

URBANISASI DAN MASALAH PERMUKIMAN MISKIN DI KOTA: Suatu Telaah Teoritik

Oleh: Mubammad Mustiyam

Abstract

This paper aims to explain The Interrelationship between Urbanization and Slum and Squatter Settlement phenomena in urban areas, focusing on two cases in Jakarta and Yogyakarta.

Marginality theory and dependence theory are to explain The two phenomena above, because these theories have different assumptions and different explanations about slum areas. Thus, The Solutions offered are different, too. The results of Tadjuddin and Taylor research into The Slum and Squatter settlement in Yogyakarta and Jakarta Suggest that the phenomena of The Slum Settlement in this cities could not be explained by a single theory, either marginality theory or dependence theory.

Intisari

Tulisan ini dimaksudkan untuk mencoba mencari penjelasan hubungan antara urbanisasi dengan fenomena perkampungan miskin di perkotaan, dengan mengambil kasus perkampungan miskin di kota Jakarta dan Yogyakarta.

Kerangka analisis yang digunakan untuk menjelaskan hubungan dua fenomena di atas meminjam dari teori marginalitas dan teori ketergantungan. Hal demikian didasari anggapan kedua teori ini mempunyai asumsi dan penjelasan yang berbeda dalam melibat perkampungan miskin di kota, sehingga kebijakan yang ditawarkan pun berbeda pula. Hasil penelitian Tadjuddin dan Taylor mengenai masyarakat hunian liar di Yogyakarta dan Jakarta membuktikan, ternyata fenomena perkampungan miskin di dua kota tersebut tidak dapat dijelaskan dengan teori tunggal baik teori marginalitas maupun teori ketergantungan.

Pendahuluan

Urbanisasi merupakan salah satu gejala yang dewasa ini banyak dibicarakan orang karena mempunyai pengaruh penting terhadap proses pembangunan. Paling tidak terdapat dua pendapat tentang kaitan antara urbanisasi dengan pembangunan. Di satu pihak urbanisasi

dianggap sebagai faktor pendorong, sedang di pihak lain urbanisasi dianggap sebagai faktor penghambat pembangunan. Pendapat pertama beranggapan bahwa di negara-negara sedang berkembang terutama di Asia, urbanisasi harus disambut dengan gembira sebagai pertanda perkembangan dan dorongan untuk mencapai kemajuan yang lebih pesat di masa mendatang.

Pendapat demikian didukung oleh adanya hubungan statistik, semakin kaya suatu negara maka akan semakin besar pula proporsi penduduk yang tinggal di kota-kota. Menurut laporan Bank Dunia tahun 1986, negara-negara yang memiliki pendapatan yang tinggi memiliki tingkat urbanisasi yang tinggi pula dan begitu sebaliknya (Yeremias, 1986).

Sebaliknya ada yang beranggapan bahwa urbanisasi dapat mempunyai peranan negatif terhadap pembangunan, khususnya pembangunan di kota. Para pengamat melihat urbanisasi yang berlangsung dengan cepat di negara-negara sedang berkembang tanpa diimbangi oleh pertumbuhan ekonomi yang memadai guna memberikan kesempatan kerja di kota akan menimbulkan masalah kemiskinan dan menjamurnya sektor informal (Todaro, 1985; Mc. Gee, 1985). Dilihat dari sudut pelayanan publik, proporsi penduduk perkotaan yang terus meningkat menuntut adanya penambahan jumlah lapangan kerja dan pelayanan sosial. Kesulitan penyediaan fasilitas-fasilitas pelayanan sosial, seperti: perumahan, rumah sakit, sekolah, listrik dan air minum akan terus dirasakan selama proses urbanisasi masih berjalan dengan cepat.

Urbanisasi di Negara Berkembang

Ada sejumlah perbedaan proses urbanisasi antara negara-negara industri dengan negara-negara sedang berkembang. Pertama, urbanisasi di negara industri dimulai saat revolusi industri dan berkaitan dengan industrialisasi. Sedangkan urbanisasi di negara-negara sedang berkembang dimulai setelah Perang Dunia II dan tidak diikuti dengan industrialisasi. Dengan kata lain, urbanisasi di negara industri terjadi karena distimulir oleh industrialisasi, sebagai contoh yang paling jelas adalah Inggris. Di negara tersebut revolusi industri te-

lah mendorong banyak kota menjadi pusat manufaktur, pusat perdagangan, transportasi dan pusat pelayanan jasa-jasa keuangan dan sebagainya. Sehingga kesempatan kerja banyak diciptakan sehingga menarik banyak tenaga kerja dari luar kota. Sedangkan di negara sedang berkembang industrialisasi bukan merupakan akar dari urbanisasi, tetapi lahir dari sistem ekonomi imperial. Mula-mula kota-kota hanya merupakan pusat-pusat administrasi, tempat pelabuhan barang-barang komoditi hasil eksploitasi dan manufaktur kecil yang didirikan untuk kepentingan penjajah, sehingga kota-kota tersebut lebih bersifat "parasitic" (Nas, 1979; Yeremias, 1988).

Kedua, dilihat dari segi demografi, kenaikan penduduk kota di negara-negara sedang berkembang jauh lebih cepat dibanding dengan negara-negara industri, baik pada saat sekarang maupun pada saat permulaan negara-negara industri mempunyai kecepatan pertumbuhan tertinggi. Jika dilihat secara absolut, pertumbuhan penduduk kota-kota di negara-negara sedang berkembang dibanding dengan negara industri adalah 4,5 persen dibanding 2,1 persen. Sehingga di negara-negara sedang berkembang dapat dikatakan sedang terjadi revolusi kota atau ledakan urbanisasi (Nas, 1979; Todaro, 1978).

Ketiga, urbanisasi di negara-negara sedang berkembang tidak terbagi rata antara kota satu dengan kota lainnya, melainkan berlangsung secara timpang. Kota-kota yang lebih besar akan tumbuh semakin cepat meninggalkan kota-kota yang lebih kecil. Dengan kata lain, semakin besar kotanya maka akan semakin cepat pertumbuhannya. Bagi negara-negara industri kaidah demikian tidak berlaku secara ketat (lihat tabel di bawah).

**Persentase Pertumbuhan Penduduk
Kota-kota Yang Tergolong Dalam Empat Kategori
Dalam Masa 1920 - 1940 dan 1940 - 1960**

	Penduduk Kota			
	20.000- 100.000	100.000- 500.000	500.000- 2,3 juta	2,5 juta lebih
Negara maju Th 1920	43	61	36	90
Negara NSB Th 1940	55	93	105	-
Negara Maju Th 1940	40	48	62	82
Negara NSB Th 1960	38	114	199	542

Sumber: Nas, 1979.

Implikasi berlakunya kaidah kota unggul (*primate city*) di negara-negara sedang berkembang adalah kota-kota besar akan senantiasa menghadapi persoalan yang lebih rumit dibanding dengan kota-kota yang lebih kecil, karena derasnya arus migrasi penduduk dari desa ke kota. Hal demikian masuk akal karena investasi ekonomi lebih besar masuk ke kota-kota besar, sehingga di sini berlaku prinsip "ada gula ada semut".

Masalah Permukiman di Perkotaan

Pertambahan penduduk yang cepat selama puluhan tahun terakhir, arus deras manusia yang mengalir ke kota-kota, tidak mempunyai lahan, seperti kebanyakan negara-negara sedang berkembang saat memenuhi kebutuhan pertumbuhan kota dengan penyediaan tanah dan rumah untuk menampung pendatang baru telah menimbulkan masalah yang memusingkan. Masalah tersebut adalah semakin merajalelanya kampung-kampung miskin dan daerah penghuni gubuk-gubuk liar di perkotaan (Taylor, 1984).

Setidaknya ada dua teori yang dapat menjelaskan munculnya fenomena di

atas, yaitu teori marginalitas atau teori modernisasi dan teori ketergantungan atau teori struktural. Dua teori ini mempunyai asumsi dan penjelasan yang berbeda dalam memandang fenomena perkampungan miskin di kota, sehingga kebijakan yang ditawarkan pun berbeda pula.

Asumsi yang mendasari teori marginalitas adalah bahwa persoalan kemiskinan dan keterbelakangan disebabkan oleh faktor mentalitas dari kaum miskin itu sendiri yang sulit untuk maju. Dalam teori ini gejala perkampungan miskin di perkotaan merupakan produk dari para migran pedesaan yang secara sosial ekonomi dan budaya tidak dapat berintegrasi dengan kehidupan masyarakat kota (Ramlan Subakti, 1984). Para migran yang datang dari desa ke kota membawa gaya hidup yang berbeda bahkan bertentangan dengan gaya hidup kota. Para migran ini di desa sebagai keluarga anomi dan di kota mereka tidak mengenal teman dan keluarganya. Mereka di kota tidak mempunyai tempat tinggal dan enggan kembali ke desa karena di desa mereka tidak mempunyai apa-apa. Di kota mereka kemudian mencari orang-orang yang bernasib sama dan selanjutnya mengisolir diri dalam perkampungan miskin.

Contoh teori marginalitas dalam menganalisa perkampungan miskin di kota adalah pendekatan kebudayaan kemiskinan (cultural poverty). Ini pertama kali dipopulerkan oleh seorang antropolog Oscar Lewis, berdasarkan penelitiannya tentang perkampungan miskin di kota Mexico tahun 1966. Di sini dijelaskan bahwa masyarakat miskin itu apatis, menyerah pada nasib, mempunyai sistem kekeluargaan yang tidak mantap, kurang pendidikan dan kurang mempunyai atau keuletan untuk merencanakan masa depan. Sumber-sumber dari nilai-nilai yang malang tersebut adalah lingkungan miskin. Selanjutnya dia beralasan, bahwa nilai-nilai malang tersebut disosialisasikan dari generasi ke generasi atau dilestarikan terus menerus. Sehingga kaum miskin telah mensyaratkan sedemikian rupa sehingga tingkah laku mereka sendiri menjamin akan tetap miskin (Smith, 1980).

Berdasarkan asumsi, karena kaum miskin di perkotaan hampir tidak dapat diharapkan untuk mengambil prakarsa untuk memperbaiki diri mereka sendiri, maka jalan keluar yang ditawarkan adalah mengubah "mentalitas miskin" yang telah membudaya tersebut dengan mentalitas modern yang mempunyai aspirasi borjuis. Salah satu bentuk program kebijakan peningkatan mutu permukiman miskin di perkotaan yang mendasarkan pada pendekatan ini adalah KIP (Kampung Improvement Program). Dasar logika pelaksanaan program ini adalah bahwa perbaikan suatu kampung merupakan pengakuan *de jure* atas hak kampung terhadap lokasinya. Dengan pengakuan ini diharapkan akan terjadi peningkatan investasi tanah dan rumah sekaligus kualitasnya. Dengan diperbaikinya jalan masuk dan lingkungan fisik kampung, diharapkan masyarakat akan terdorong untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas rumah mereka. Hal demikian didasarkan atas logika, perbaikan lingkungan fisik suatu ma-

sarakat akan berpengaruh ganda terhadap aspek-aspek sosial ekonomi masyarakat (Karamoy, 1984). Tetapi dalam kenyataan persoalannya tidak sederhana seperti yang digambarkan di atas. Banyak perkampungan miskin di kota yang dikenai program KIP tetapi hasilnya banyak yang belum sesuai dengan yang diharapkan. Perbaikan fisik kampung tidak dengan sendirinya mendorong perbaikan tempat tinggal mereka.

Berangkat dari kekurang-puasan terhadap teori marginalitas dalam menjelaskan persoalan perkampungan miskin di perkotaan, muncullah teori ketergantungan. Asumsi dasar teori ini adalah bahwa gejala kemiskinan dan keterbelakangan yang terjadi di negara-negara sedang berkembang disebabkan oleh faktor-faktor struktural. Menurut teori ini, gejala perkampungan miskin di perkotaan negara-negara sedang berkembang disebabkan oleh penetrasi kapitalis terhadap masyarakat pedesaan yang penduduknya padat dan secara struktural pincang dalam penguasaan kapital. Yang dimaksud kapital di sini tidak semata-mata modal, tetapi juga barang kapital seperti teknologi, penguasaan informasi dan "human kapital" (Subakti, 1984). Pembangunan pertanian yang terkenal dengan "revolusi hijau" yakni intensifikasi dan komersialisasi pertanian untuk menghasilkan pangan sebesar-besarnya baik dalam rangka swasembada pangan maupun untuk diekspor, mau tidak mau menuntut efisiensi tenaga kerja. Di lain pihak jumlah tenaga kerja di pedesaan, terutama yang bekerja di sektor pertanian yang berlebihan, sehingga terjadi marginalisasi tenaga kerja di sektor pertanian.

Di sisi lain kebijakan pembangunan lebih cenderung "urban bias" dan industri yang dikembangkan lebih mengarah ke sektor industri pengganti impor yang padat modal dan menggunakan teknologi yang hemat tenaga

kerja. Penyempitan kesempatan kerja di pedesaan dan kebijakan pembangunan yang cenderung mementingkan kota, selanjutnya menjadi faktor pendorong dan penarik penduduk pedesaan untuk bermigrasi ke kota. Mereka kebanyakan mempunyai tingkat pendidikan dan ketrampilan yang rendah, dan biasanya miskin informasi mengenai seluk beluk masalah perkotaan. Karena keterbatasan-keterbatasan inilah maka kebanyakan mereka tidak dapat tertampung pada sektor-sektor usaha formal yang padat modal dan mensyaratkan tenaga kerja dengan pendidikan yang tinggi dan mempunyai ketrampilan tertentu. Kebanyakan dari mereka tertampung dalam sektor-sektor informal di kota yang sifatnya sementara, tidak menentu dalam penghasilan dan jam kerja. Penghasilan yang didapatkan diperkirakan hanya cukup untuk mencukupi kebutuhan sehari. Dengan demikian kemungkinan untuk membeli tanah dan memiliki rumah jauh dari jangkauan mereka. Sehingga kebanyakan mereka memilih mendirikan gubuk-gubuk sebagai tempat tinggal yang dekat dengan tempat mereka mencari nafkah. Ada kecenderungan mereka mengelompok dan membentuk kerumunan tempat tinggal di tanah-tanah kosong di kota, seperti di pinggir rel kereta api, di kolong jembatan, atau tanah-tanah kosong yang belum digunakan. Tempat tinggal demikian dapat dikategorikan sebagai "squatters settlement".

Penjelasan mengenai perilaku masyarakat penghuni perkampungan miskin dan penghuni gubuk-gubuk liar dari teori ketergantungan berbeda dengan teori marginalitas bahkan berlawanan. Dalam teori ketergantungan mereka digambarkan: menunjukkan jiwa bersatu, mempunyai kepercayaan diri yang kuat dan berorientasi ke masa depan (Taylor, 1984). Perlman (Smith, 1980) menggambarkan mereka, sesungguhnya secara ekonomi, politik, dan sosial dapat

berintegrasi tersebut merugikan mereka. Mereka secara ekonomi dieksploitasi, secara sosial ditolak, secara kultural dianggap sebagai kambing hitam dan secara politik terbelenggu.

Beberapa Kasus di Indonesia

Dalam uraian berikut akan dipaparkan beberapa hasil penelitian mengenai penghuni perkampungan miskin dan penghuni gubuk-gubuk liar di kota-kota di Indonesia. Ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana relevansi teori-teori mengenai penghuni perkampungan miskin di kota bagi persoalan yang muncul di Indonesia.

Penelitian Tadjuddin Noer Effendi (1983) mengenai penghuni permukiman miskin di pinggir rel kereta api di Kotamadya Yogyakarta, membuktikan ternyata penghuni di permukiman ini mempunyai ikatan solidaritas yang kuat, sehingga membentuk suatu sistem sosial tersendiri yang berbeda dengan sistem sosial kota pada umumnya. Sebagai suatu masyarakat, mereka mempunyai aturan dan norma-norma yang telah disepakati bersama dan setiap anggota berusaha untuk mentaatinya. Kuatnya solidaritas ini tercermin dari cara-cara mereka menghadapi usaha-usaha pengusuran, ataupun gangguan terhadap anggota masyarakatnya. Mereka juga memberikan sumbangan kepada anggota masyarakatnya yang tertimpa musibah dan juga bersedia memberikan bantuan uang untuk kepentingan masyarakatnya. Ikatan ini selanjutnya menjadi penyebab keengganan untuk melepaskan diri dari masyarakatnya, yang berakibat mobilitas pekerjaan yang rendah pada mereka. Para penghuni permukiman ini (gali, germo, pelacur) sebagian berpendidikan tinggi. Ada beberapa pelacur yang berpendidikan menengah, dan ada gali yang pernah menengam sampai perguruan tinggi. Hal demikian dapat dipakai sebagai petun-

duk, bahwa munculnya kantong-kantong miskin di kota berkaitan dengan struktur sosial ekonomi di daerah pedesaan dan perkotaan.

Hasil penelitian Taylor (1972) mengenai penghuni gubuk-gubuk liar di Bandengan Jakarta adalah sebagai berikut: para penghuni permukiman miskin ini digambarkan mempunyai ciri-ciri yang positif. Dengan melawan kekuatan-kekuatan yang terkadang amat berat, mereka berjuang untuk mencari hidup yang lebih layak untuk diri mereka sendiri maupun untuk anak-anak mereka di kota. Dalam menjalani masa peralihan yang berat dari daerah asal yang kebanyakan dari desa, mereka berusaha menciptakan suasana yang ramah, saling menolong dan menjalin hubungan informal dengan sesama warga. Para penghuni perkampungan miskin ini juga menaruh minat untuk memperbaiki kampung dimana mereka tinggal. Mereka telah mengorganisir diri untuk mencapai perbaikan dalam masyarakatnya, tanpa mendapatkan pertolongan apapun dari pemerintah. Hasil penelitian ini menolak asumsi-asumsi dan penjelasan dari teori marginalitas mengenai penghuni perkampungan miskin di kota, yang mereka digambarkan apatis, tidak mempunyai orientasi ke masa depan, tidak mempunyai mentalitas untuk maju dan tidak berdaya memperbaiki dirinya sendiri.

Kesimpulan

Dari dua hasil penelitian yang diringkaskan di atas, dapat memberikan gambaran kepada kita, ternyata fenomena penghuni perkampungan miskin di kota-kota di Indonesia tidak sepenuh-

nya dapat dijelaskan dengan teori tunggal, baik teori marginalitas maupun teori ketergantungan. Hasil penelitian Tadjuddin di kotamadya Yogyakarta membuktikan, ternyata sistem masyarakat mereka mempunyai aturan dan norma-norma tersendiri yang berbeda dengan masyarakat kota pada umumnya. Kehidupan mereka secara langsung tidak terkait dengan kehidupan masyarakat kota pada umumnya. Hal demikian lebih dekat dengan penjelasan teori marginalitas, dimana dikatakan masyarakat penghuni perkampungan miskin di kota dicirikan oleh kehidupan yang tidak berintegrasi dengan kehidupan kota.

Tetapi di lain pihak, hasil penelitian Taylor mengenai perkampungan miskin di Bandengan Jakarta, lebih dekat penjelasan teori ketergantungan dan menolak teori marginalitas. Dalam penelitian ini mereka digambarkan mempunyai perencanaan masa depan, berkeinginan untuk maju dan responsif terhadap persoalan-persoalan yang ada di masyarakatnya.

Untuk mencari teori yang lebih komprehensif dalam upaya mendapatkan gambaran yang lebih lengkap mengenai perilaku penghuni perkampungan miskin di kota, sebagai langkah awal perlu dilakukan penelitian lapangan dalam jumlah yang cukup banyak. Selanjutnya untuk mengatasi intervensi teori-teori yang sudah mapan tersebut, penelitian tidak dimulai dari jenjang konseptualisasi, melainkan mulai dari jenjang empiris. Dari hasil-hasil yang diperoleh di lapangan dikonseptualisasikan, yang selanjutnya diangkat ke jenjang yang lebih umum.

Daftar Pustaka

- Baker, David, 1980. Memahami kemiskinan kota, *Prisma* No. 6, Tahun 1980, hal: 3 - 8, LP3ES, Jakarta.

- Effendi, Tadjuddin Noer, 1983. **Masyarakat Hunian Liar di Kota: Sebuah Studi Kasus di Wonosito, Kotamadya Yogyakarta, Pusat Penelitian Kependudukan UGM, Yogyakarta.**
- Gee, TG. Mc., 1985. **Perombakan Struktural di Kota Dunia Ketiga, dalam Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota.** Chris Manning dan Tadjuddin Noer Effendi (penyunting), Gramedia, Jakarta.
- Karamoy, Amir, 1984. **Program Perbaikan Kampung: Harapan dan Kenyataan Prisma, No. 6, Tahun 1984, hal: 24 - 30, LP3ES, Jakarta.**
- Nas, PJM., 1979. **Kota di Dunia Ketiga, Bhatara Karya Aksara, Jakarta.**
- Nasikun, 1980. **Urbanisasi Berlebi, Involusi perkotaan, dan Radikalisme di Negara-negara Sedang Berkembang, Prisma No. 6, Tahun 1980, hal : 9-23, LP3ES, Jakarta.**
- Smith, Drakakis, 1980. **Urbanisation, Housing and Development Process.** St Martin Press, New York.
- Subakti, Ramlan, 1984. **Kemiskinan di Kota dan Program Perbaikan Kampung: Harapan dan Kenyataan, Prisma No. 6, hal. : 65-76, LP3ES, Jakarta.**
- Todaro, Michael, et. al., 1985. **Dilema Urbanisasi, Dalam urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota, Chris Manning dan Tadjuddin Noer Effendi (penyunting), Gramedia, Jakarta.**
- Taylor, John L., 1984. **Kampung-kampung Miskin dan Tempat Pengelompokan Penghuni Liar di Kota-kota Asia Tenggara, dalam Kemiskinan Perkotaan.** Parsudi Suparlan (penyunting), Sinar Harapan, Jakarta.
- Yeremias, Keban, 1986. **Urbanisasi di Indonesia: Kecenderungan, Determinan, dan Kebijakan, Pusat Penelitian Kependudukan UGM, Yogyakarta.**

Untuk mencari teori yang lebih kom-
prehensif dalam upaya mendapatkan
gambaran yang lebih lengkap mengenai
perilaku penghuni perkampungan mi-
skin di kota sebagai langkah awal perlu
dilakukan penelitian lapangan dalam
tuntutan yang cukup banyak. Selanjutnya
untuk mengatasi intervensi teori-teori
yang sudah mapan tersebut, penelitian
tidak dimulai dari jenjang konsep-
tualisasi, melainkan dari jenjang
empiris. Dari hasil-hasil yang diperoleh
di lapangan diinterpretasikan yang
selanjutnya diartikan ke jenjang yang
lebih umum.

penelitian ini tergolong sumatif-asasmi
dan penjelasan dari teori yang ada
mengenai penghuni perkampungan
miskin di kota yang secara langsung
kan agitas tidak mempunyai orientasi
ke masa depan, tidak mempunyai men-
lahas untuk maju dan tidak berupaya
mendapatkan dirinya sendiri.

Kesimpulan

Dari dua hasil penelitian yang di-
tunjukkan di atas, dapat disebutkan
gambaran seperti kita temui di
menit penghuni perkampungan miskin
di kota-kota di Indonesia tidak secara-

Daftar Pustaka

Baker, David, 1980. **Memahami Kemiskinan kota, Prisma No. 6, Tahun 1980, hal: 3 - 8.**
LP3ES, Jakarta.