

MASALAH KEMISKINAN DAN STRATEGI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT JAKARTA

Gumilar Rusliwa Somantri*)

Abstract; Poverty is one of the problems which often shadowing the growth of city. Integration the city toward global economic system, has stimulated economic growth and prosperity for urban citizen. However, global economic system intrusion into the urban live has created "the losers" within contestation process. Jakarta has a history as a Gigantic Kampong which developed by the people. And most of that people involved in informal economic activities, subsistence and *dark economy*. Those activities had become a foundation for the majority and for the city economic growth.

For urban poverty alleviation, the government oftenly use an intervention strategy with such empowerment programs. There are some empowerment programs which has been implemented such as JPS, P2KP, PDM-KE and PPMK. Those programs has an ideal purposes for helping the poor. But, the result is only an expensive social accessories with a minimum outcomes. We need to shift our paradigm from conventional approach to a new approach which rooted to the context. We also need more *people centered development* empowerment approach, based on social realities context, embracing grassroot communities as actor, and government as facilitator. Thus, for a long periods, the poverty alleviation must be able to facilitate the poor with some policies: land property right, households and communities economic empowerment and creates political channelling for them.

Keyword : Poverty, empowerment programs, urban poverty, Jakarta

Pendahuluan

Jakarta merupakan "jantung" masyarakat Indonesia transisi menuju era *the end of post-colonial* Asia Tenggara abad ke-21. Ciri dari masyarakat masa datang di atas adalah berkembangnya sistem politik demokrasi, integrasi ke dalam sistem ekonomi pasar; dan menguatnya peranan masyarakat sipil (*civil society*). Ketiga indikator ideal di atas menyiratkan signifikansi paripurna peranan masyarakat dibidang politik, ekonomi, maupun sosial. Tampaknya, pergeseran "besar" ini bersifat "*unavoidable*" sebagai ikutan globalisasi dan perubahan konteks sosio-politik nasional. Dalam rangka menyongsong era

di atas, Jakarta perlu melakukan langkah pemberdayaan dengan orientasi pada tiga agenda besar di atas.

Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu prioritas utama. Masyarakat Jakarta perlu dipersiapkan agar mampu menciptakan tata nilai, perilaku, dan arena demokrasi. Sementara itu, secara ekonomi, masyarakat Jakarta dapat menikmati kiprah di tataran rumah tangga, komunitas, maupun sistemik di tengah beroperasinya mekanisme ekonomi pasar. Demikian pula, secara sosial ia terhimpun dalam aneka ragam asosiasi lokal sebagai ujung tombak kehidupan multi-kultur yang produktif.

Pemberdayaan masyarakat Jakarta banyak mengalami kemajuan jika dilihat

*) Dekan FISIP Universitas Indonesia

jauh ke belakang. Pada tahun awal 1980-an, konsep pemberdayaan masyarakat diterima dengan syak wasangka pemerintah pusat dan daerah. Ia dilihat sebagai "ancaman" terhadap keamanan pendekatan keamanan yang bersifat fisik, mudah, dan kurang cerdas. Pada awal 1990-an, tekanan dari lembaga-lembaga eksternal dan, untuk tingkatan tertentu, internal "mengarahkan pemerintah untuk lebih serius mengadopsi konsep tersebut. Namun, wujud konsep dan implementasi bersifat "hibrid", distortif, serta tuna "ruh".

Permasalahan

Memasuki abad ke-21, semangat pemberdayaan masyarakat telah memasuki birokrasi, praktisi sosial, bahkan kelompok masyarakat lokal itu sendiri. Hawa segar ini dibarengi perkembangan metode yang kreatif, namun mandul di tataran strategis. Hal ini tampaknya bertalian dengan "ketertinggalan" horison filosofis dan teoritis.

Metode *community development* serta turunan inovatifnya yang lebih menekankan fokus pada "orang", partisipatoris, serta nilai dan teknologi lokal; kehilangan ketajaman dalam menciptakan perubahan. Ia tenggelam dalam lautan ekonomi-politik yang secara sistemik memandulkan setiap langkah stimulasi dan intervensi. Kembali di tataran hasil pemberdayaan masyarakat, dilakukan oleh siapa pun, menjadi asesoris sosial yang mahal dengan hasil minimal.

Bagaimanakah strategi pemberdayaan masyarakat Jakarta yang relevan dikembangkan dengan berpijak dari realitas sosial masyarakatnya? Kondisi-kondisi apakah yang perlu ditimbang

sertakan dalam upaya pemberdayaan tersebut? Tulisan ini akan berupaya menelisik masalah tersebut dengan merekatkan diri pada pemahaman akan Jakarta sebagai sebuah realitas sosial sebuah kampung besar, tempat berhimpunnya masyarakat dengan aneka ragam basis identitas sosial, status sosial ekonomi, mata pencaharian, *locus* sosial, dalam kerangka perkembangan sistem perekonomian kapitalisme yang menerpa. Tulisan ini juga akan mengupas diskusi seputar perkembangan kota dan masalah sosial Jakarta. Kajian kritis mengenai perkembangan Jakarta akan dilakukan secara "long-duree". Hal ini berangkat dari cara pandang bahwa perkembangan kota mempunyai sisi *continuity* dan *discontinuity*. Sisi pertama lebih menggambarkan keberlanjutan dari pola-pola perkembangan kota. Sedangkan sisi kedua lebih bertalian dengan aspek tipikal yang muncul atau tenggelam dari setiap periode yang diamati. Pembahasan mengenai masalah sosial kota Jakarta akan dibatasi pada topik masalah kemiskinan dan strategi pemberdayaan masyarakat Jakarta. Dalam pembahasan dikemukakan fakta, analisis dan evaluasi, serta solusi di masa datang.

Pembahasan

1. Memahami Realitas Sosial "Kampung" Jakarta

Banyak survey memperlihatkan bahwa kebanyakan penduduk Jakarta adalah pendatang (70 persen). Mereka tinggal di kampung-kampung (Evers dan Korff, 2000). Istilah kampung di sini merujuk pada apa yang dikatakan Krausse (1975) sebagai permukiman penduduk berpenghasilan rendah. Kampung di Jakarta dapat dibagi tiga:

(1) kampung tua dalam kota; (2) kampung kawasan transisi; dan (3) kampung pinggiran kota. Kawasan terakhir ini merupakan area berpemukiman padat penduduk (Jelinek, 1991; Korff, 1996). Kebanyakan penduduk bekerja disektor informal atau bagian marjinal sektor formal (Muray 1991). Mereka diidenti-fikasi oleh Evers (1991) sebagai "massa apung" perkotaan.

Somantri (1995) mengemukakan bahwa struktur anatomis kota ini lebih tepat jika dikatakan sebagai hampan kampung yang mempunyai pusat-pusat hierarkhis. Dalam kaitan ini, memodifikasi cara berfikir Christaller (1968), terdapat pusat utama, beberapa pusat sekunder, dan banyak pusat tersier. Hampan kampung tersebut meluas di sekitar pusat-pusat hierarkhis. Bentuk anatomis kota seperti dikemukakan di atas bertalian dengan aspek kontinuitas pola perkembangan kota Jakarta setelah bersentuhan dengan kapitalisme modern. Bermula dari Benteng van Ray milik VOC ditahun 1602, menjadi "Kota Inten" ditahun 1921, kemudian, Batavia-Weltevreden ditahun 1800, Batavia abad ke-20, hingga Jakarta abad ke-21 ini dengan kawasan penyangga Botabek. Pola ini dari dahulu hingga kini "mirip", yaitu kota berkembang melalui integrasi kota utama dengan pusat-pusat baru di sekitarnya. Kota Jakarta mempunyai tiga hierarkhi pusat kota yang dapat dibedakan secara jelas menurut derajat importansi sosial, ekonomi, dan kebudayaan. Kesimpulan analisisnya menyatakan bahwa Jakarta mempunyai satu pusat utama (kawasan Thamrin, Monas, Senen, dan Segitiga Emas Sudirman-Gatot Subroto-Rasuna Said), beberapa pusat sekunder (Kebayoran

Baru M, Grogol, Tanjung Priok, dan sebagainya) dan banyak pusat-pusat tersier. Secara empirik, hampan kampung di Jakarta terdapat di sekitar pusat-pusat hierarkhis.

Bentuk anatomis kota seperti dikemukakan di atas bertalian dengan aspek kontinuitas pola perkembangan kota Jakarta setelah bersentuhan dengan kapitalisme modern. Bermula dari Benteng van Ray milik VOC di tahun 1602, ia berkembang menjadi "Kota Inten" ditahun 1921 dengan luas sekitar seratus hektar, dan Batavia lama. Menyusul dengan dibangunnya Kanal Mollenvliet oleh seorang kapiten Tionghoa, Phoa Bing Ham, atas seijin pemerintah kolonial Belanda, perkembangan kota meluas ke arah selatan. Kanal tersebut menjadi sarana lalu-lintas yang baik untuk menghubungkan kawasan kota dengan Tanah Abang. Ia kemudian berkembang menjadi Batavia-Weltevreden ditahun 1800, Batavia abad ke-20, hingga Jakarta abad ke-21 ini dengan kawasan penyangga Botabek (Abeyasekere, 1989).

Apa yang ingin disampaikan di sini adalah kesimpulan mengenai pola perkembangan kota Jakarta dari sejak era kolonial hingga modern kini. Pola ini tampaknya "mirip" dan tidak banyak berubah. Dalam kaitan ini, Jakarta tumbuh secara historis melalui integrasi kota utama dengan pusat-pusat baru di sekitarnya (*city appendages*). Di era modern seperti didekade terakhir abad ke-20 dan awal tahun 2000-an, perkembangan kota mengarah pada pola integrasi tipikal dengan skala yang jauh lebih luas dan besar, megapolitan Jakarta. Kota Jakarta semakin sulit dilihat dalam kerangka kaku administrasi politik. Kota

ini kini tumbuh melampaui batas-batas administratif formal. Masalah sosial perkotaan semakin sulit diatasi dalam kerangka yang terbatas.

2. Globalisasi dan Kemiskinan di Jakarta

Sejak tahun 1970-an, Jakarta telah terintegrasi pada sistem ekonomi kapitalis dunia. Mulai dekade tersebut kota Jakarta berkembang pesat hingga saat ini. Penduduk kota pada awal tahun 1970 berjumlah sekitar 4 juta orang. Jumlah ini berlipat menjadi sekitar 12 juta ditahun 2001. Sedangkan luas wilayah kota dalam kurun waktu yang sama bertambah dari sekitar 300 km² menjadi sekitar 700 km². Sementara itu, kepadatan penduduk pun turut meningkat pesat. Catatan statistik memperlihatkan bahwa kepadatan penduduk Jakarta dewasa ini berada pada kisaran di atas 12 ribu orang per km². Pertumbuhan kota di atas disumbang oleh tiga hal. Pertama adalah jumlah migrasi masuk. Kedua, adalah kelahiran alamiah. Dan ketiga adalah aneksasi wilayah pedesaan menjadi bagian dari administrasi-politik Jakarta.

Sektor ekonomi negara dapat dianalisis pada tingkat lokal kota. Jika kita simak data total penerimaan dan pengeluaran kota Jakarta dari tahun 1979/1980, 1990/1991, dan 2000/2001 tampak suatu gambaran yang cukup menarik. Total penerimaan dan pengeluaran kota Jakarta meningkat dari tahun ke tahun, meskipun terdapat gejala stagnasi selama krisis ekonomi hingga tahun 2001 ini. Sebagai contoh, pada tahun 1979/1980 total penerimaan dan pengeluaran masing-masing mencapai 141 dan 126 miliar rupiah. Pada tahun 1990/1991, data mengenai total penerimaan dan

pengeluaran diwakili oleh angka 898 dan 784 miliar rupiah.

Pada saat sebelum krisis 1997, total penerimaan dan pengeluaran kota Jakarta mencapai angka masing-masing 2,9 dan 2,8 triliun rupiah (BPS 1998; 2000). Pada tahun 2001 diwakili oleh angka yang sedikit lebih tinggi, meskipun kuat mengindikasikan gejala stagnasi akibat kelesuan dan krisis ekonomi berkepanjangan. Dalam periode krisis, stagnasi total penerimaan terjadi sebagai dampak dari beberapa faktor: menipisnya dana alokasi dari pusat, berkurangnya pemasukan dari sektor pajak, serta melemahnya dinamika ekonomi.

Keadaan sektor ekonomi negara di atas tampaknya dialami serupa oleh sektor swasta. Hal menarik untuk disimak adalah dinamika ekonomi yang terjadi di Jakarta sebagai implikasi dari integrasi kota metropolitan ini pada sistem ekonomi global. Jakarta modern adalah bagian dari jaringan kota-kota internasional (lihat Smith dan Feagin 1993). Dinamika ekonomi yang bersifat global di atas dapat dilihat pada beberapa indikator. Salah satu indikator terpenting adalah investasi modal asing (lihat Rueland 1996). Investasi asing di Jakarta pada tahun pada kurun 1967 hingga 1979 mencapai jumlah 1,2 milyar dolar. Angka ini berlipat pada kurun 1980 hingga 1988. Angka ini meningkat tajam pada kurun 1989 hingga 1997. Namun demikian, investasi asing pada kurun 1998 hingga tahun 2001 mengalami penurunan yang signifikan.

Jakarta pada periode tahun 1997-2002 merupakan kota dengan ciri yang kontras. Kota ini disungkup krisis sejak pertengahan tahun 1997. Kemudian dinamika perkembangan kota mulai

berdenyut kembali pada awal tahun 2000-an. Di tengah pertumbuhan ekonomi yang mulai bergairah ditahun 2000-an, masalah sosial di Jakarta tetap menjadi agenda yang belum terpecahkan. Dalam kaitan ini kita memahami masalah sosial perkotaan dalam kacamata yang umum. Ia dilihat sebagai fenomena yang dianggap oleh kebanyakan warga mengganggu produktivitas sosial-ekonomi dan kebudayaan dan perlu segera diatasi. Salah satu contoh masalah sosial yang klasik bagi kota Jakarta adalah kemiskinan meluas dari para penghuni-nya. Menurut data resmi, jumlah penduduk miskin di Jakarta mengalami naik-turun pada kurun 1997 hingga 2007. Bahkan apabila dilihat jauh ke belakang, kondisi fluktuatif tersebut dapat lebih jelas terlihat. Sebagai contoh, pada tahun 1987 tercatat jumlah penduduk Jakarta yang berada di bawah garis kemiskinan adalah sekitar 867 ribu orang (10,20 persen dari total penduduk Jakarta). Pada tahun 1990, data mengenai jumlah penduduk miskin di kota Jakarta adalah 603. 300 orang (7,79 persen). Menurut data tahun 1993, jumlah penduduk miskin adalah 497.100 jiwa (5,65 persen). Bahkan, tiga tahun kemudian (1996) angka ini menurun tajam hingga kurang dari separuhnya, sebagai dampak dari masifnya program pemerintah pada masa tersebut untuk mengentaskan penduduk Jakarta dari kemiskinan (Pemerintah DKI Jakarta 2002: VI-26).

Jumlah penduduk miskin di Jakarta meningkat pada tahun 1999, yaitu tergambar oleh angka sejumlah 379.600 jiwa. Data ini, menurut penjelasan pemerintah, masuk akal apabila dikaitkan dengan terjadinya krisis ekonomi

berkepanjangan dan faktor makro ekonomi (inflasi tinggi) dan sosial-politik (kerusuhan) yang kurang menguntungkan. Menurut data pemerintah DKI Jakarta pada tahun 2000 angka kemiskinan di wilayahnya telah berkurang meski dalam jumlah yang tidak terlalu signifikan (340.667 jiwa).

Kita tampaknya perlu kritis terhadap tampilan data resmi di atas. Argumennya adalah sebagai berikut. Pertama, perspektif yang dipergunakan oleh pemerintah DKI yang merujuk pada patokan administratif-formal cenderung simplifikatif. Artinya, jumlah penduduk miskin di wilayah Jakarta secara sosiologis bisa jauh lebih banyak di bandingkan dengan jumlah secara administratif-politik. Kedua, patokan yang dipergunakan untuk melihat penduduk miskin secara kategorial kurang tajam dan masuk akal. Sebagai contoh, penduduk miskin diindikasikan oleh luas lantai hunian kurang dari 8 m² per anggota rumah tangga, jenis lantai hunian sebagian besar tanah atau lainnya, dan seterusnya. Indikator di atas tampaknya kurang mampu menyentuh data esensial dari warga miskin baik di tataran objektif maupun subjektif penduduk kota. Ketiga, metoda identifikasi penduduk miskin lebih banyak mengandalkan informasi formal (kelurahan) yang secara metodologis akurasi diragukan. Bahkan data lapangan seperti hasil survey yang dikeluarkan badan statistik resmi masih harus dilihat secara hati-hati karena belum tentu data merepresentasikan populasi (universum).

Statistik penduduk miskin di atas bertolak belakang dengan laju pertumbuhan ekonomi Jakarta. Estimasi pendapatan perkapita kota memperlihatkan-

kan peningkatan dari sebesar US\$ 3019 menjadi US\$ 4426 pada tahun 1998. Kemakmuran dalam kacamata ekonomi makro tersebut sebenarnya mengandung banyak masalah, diantaranya masalah disparitas sosial. Sejalan dengan pertumbuhan ekonomi kota, rasio gini mengalami peningkatan dari 0,29 pada tahun 1984 menjadi 0,42 ditahun 1998.(BPS: 1999)

3. Rakyat sebagai Tulang Punggung Pembangunan Kota

Untuk memahami lebih jauh mengenai masalah kemiskinan di Jakarta serta upaya-upaya pengatasannya, ada baiknya kita memahami secara lebih dalam struktur ekonomi kota Jakarta. Pada dasarnya, ekonomi perkotaan dapat dibagi pada dua sektor. Pertama adalah sektor ekonomi formal seperti diwakili oleh penggambaran peran negara dan swasta di atas. Sektor yang kedua diperkenalkan oleh Evers bersama aliran peneliti sosiologi pembangunan Bielefeld di tahun 1981 dan 1991, atas dasar riset panjang di kota-kota besar Asia Tenggara, terutama Jakarta, sebagai *shadow economy* (ekonomi bayangan). Sektor ekonomi ini ibarat gunung es, hanya kelihatan sedikit di bagian puncak, namun sebenarnya mempunyai sumbangan pada struktur kehidupan ekonomi kota dalam tingkat yang luar biasa (Pahl dan Gershuny 1980; Roberts 1994). Ia dibangun oleh tiga sub sektor penting: informal, subsistensi (termasuk istri bekerja di rumah tanpa digaji) dan ekonomi "gelap" (sektor "kriminal" dan kegiatan *undercover economy* lainnya).

Untuk kasus kota Jakarta, ekonomi bayangan mendapat arti yang sangat

menonjol disektor informal. Sektor ekonomi ini di Jakarta telah muncul sejak akhir abad ke-19 era Batavia. Ia muncul terkait dengan perkembangan kapitalisme yang terjadi di kota utama Hindia Belanda. Mayoritas penduduk kota pada saat itu, kontras dengan kota yang berada di bawah penguasaan kolonial Inggris, bukanlah buruh industri namun pembantu rumah tangga, buruh harian, pedagang keliling, dan pegawai rendah pemerintahan (Murray 1991; lihat Jelinek 1991). Pola ini, secara dramatis, tampaknya berlanjut pada era pasca penjajahan, era peralihan (Orde Baru) dan bahkan era akhir dari pasca kolonial (pasca reformasi 1998).

Menurut estimasi, lebih dari separuh dari tenaga kerja di Jakarta terserap di sektor informal. Mereka merupakan pendatang yang menjadi penghuni kota lengkap dengan sumbangan dan dukungan penting secara ekonomi pada kegiatan produksi di sektor formal dan modern. Dalam kaitan ini, sektor informal Jakarta dilihat sebagai bagian integral dari sektor formal. Hal ini sekaligus merupakan penjelasan mengapa warga Jakarta masih dapat "bertahan" di tengah hempasan badai krisis tahun 1997-1998 dan kesulitan ekonomi tahun 1998-2001. Tampaknya, di masa datang, sektor ekonomi informal masih akan menjadi "dewa" penolong bagi warga Jakarta di tengah himpitan kelesuan ekonomi formal dan bayangan suram ekonomi makro. Para praktisi kota dan pengambil kebijakan perlu memberikan perhatian pada pengembangan sektor ini dalam kerangka agenda besar seperti penguatan *civil society*.

Aspek penting lain untuk melihat Jakarta di masa datang adalah sistem pemilikan dan tata guna tanah. Tanah di

kota Jakarta menjadi komoditas yang langka dan diperebutkan diantara kelompok-kelompok strategis yang terdapat di kota (Leaf 1993, Evers dan Korff 2000). Dalam kaitan ini, kita dapat menyaksikan peranan dominan sektor swasta dan pemerintah versus masyarakat dalam persaingan penguasaan tanah. Data hasil riset di tahun 1992-1993 mencatat munculnya aneka sengketa tanah yang melibatkan sektor swasta dan pemerintah di satu sisi, dengan warga di sisi lain. Pada kurun tahun-tahun berikutnya, sengketa makin kerap terjadi dan ditandai oleh adanya kasus penggusuran serta hadirnya catatan pelanggaran HAM yang serius. Di masa datang, Pemerintah DKI Jakarta, praktisi kota, dan kalangan lainnya perlu menunjukkan komitmen pemerataan kesejahteraan dengan keberpihakan yang nyata pada kalangan papa.

Menurut data tahun 1985 hampir 60 persen tanah di Jakarta dipergunakan bagi bangunan. Persawahan dan lahan pertanian lain mencapai angka 20 persen. Sedangkan lahan yang dipergunakan bagi sarana jalan raya dan sungai mencapai 17 persen. Pada tahun 1995 dan 2001, angka di atas semakin cenderung pada penggunaan yang pertama yaitu gedung (BPS 2001). Tampaknya pada tahun-tahun mendatang, kondisi di atas tidak mengalami perubahan. Agenda yang perlu diperhatikan pengambil kebijakan dan praktisi kota di masa mendatang, ditengah situasi tata guna lahan seperti di atas, adalah diutamakan pengadaan ruang publik (lapangan dan taman warga), pembangunan sarana trans-portasi yang ramah lingkungan dan efisien, serta perluasan kawasan konservasi kota terutama di ring pantai dan zona

pengembangan terbatas dari kawasan kota.

Hal yang tipikal dan melekat dari struktur kota Jakarta adalah keberadaan kampung atau permukiman warga berpenghasilan rendah (Jelinek 1991; Murray 1991). Ia mewakili struktur permukiman "tradisional" yang kontras dengan aspek modern dari kota Jakarta. Kampung di Jakarta dapat dibedakan pada tiga kategori: kampung tua pusat kota, kampung transisi, serta kampung pinggiran kota (lihat Krausse 1975). Jumlah warga Jakarta yang tinggal di kampung-kampung mencapai 70 persen (Somantri 2001). Mereka merupakan "*urban floating-mass*" dari kota Jakarta. Banyak diantara mereka terserap di sektor ekonomi informal seperti dibahas di atas. Mereka mendukung produksi sektor formal terutama pada basis reproduksi rumah tangga kelas menengah dan atas.

Tampaknya, jumlah dan signifikansi dari sumbangan struktur kampung pada kota Jakarta pada masa mendatang masih cukup penting. Hal penting untuk dicatat di sini, obesesi para praktisi kota dan pengambil kebijakan untuk melakukan penggusuran habis kampung merupakan hal utopis. Fenomena kampung fungsional bagi perkembangan kota Jakarta ke depan. Pada tahun-tahun berikutnya pengambil kebijakan perlu melakukan langkah sebagai berikut. Pertama, perlu pemberian hak dan status tanah secara penuh kepada warga kampung termasuk pemukim liar sepanjang selaras dengan aspek konservasi dan pengembangan ruang publik utama. Kedua, pemberdayaan sosial ekonomi warga kampung agar dapat berkiprah optimal dalam memperkuat ekonomi Jakarta di era global. Pemberian

akses sosial-politik kepada warga kampung agar mereka dapat memberi warna agenda politik yang produknya bersifat mengikat mereka.

Aspek terakhir dari ekonomi politik modern Jakarta adalah masalah kekuasaan, kebijakan dan administrasi kota. Sejak tahun 1964 Jakarta mempunyai status administrasi setara dengan propinsi (lihat McGee 1991, Millone 1969). Karena kedudukan sebagai Ibu Kota Negara, kebijakan dari pemerintah kota Jakarta sejak 1964 hingga kini, seringkali mencerminkan perpanjangan dari keinginan pemerintah nasional (lihat Abeyasekera 1989). Seringkali gubernur DKI Jakarta dipilih diantara orang yang mempunyai keterkaitan dengan elit pemerintah pusat. Sementara itu ketergantungan DKI Jakarta serta campur tangan pemerintah pusat cukup besar. Sebagai contoh, langkah penggusuran kampung seringkali dilakukan sebagai respon atas keinginan yang kurang cerdas dari pemerintah pusat yang ingin menjadikan Ibu Kota sebagai tempat yang "indah", "bersih", dan "modern". Hal ini sering mengundang resistensi dan protes sosial, bahkan apabila di masa datang tidak disikapi dengan tepat dapat lahir gerakan sosial berbasis komunitas yang kontraproduktif (lihat Walton 1993).

4. Peranan Pemerintah

Karakteristik warga dan struktur anatomis kota Jakarta di atas, mengarahkan kita pada kesimpulan sosiologis bahwa Jakarta modern adalah kota orang "miskin". Tampaknya hal ini merupakan pijakan yang perlu diperhatikan dalam membangun masyarakat Jakarta masa datang.

Sebagaimana dipahami secara luas, secara konvensional aktor pembangun kota meliputi tiga domain: negara (*local state*), sektor swasta dan masyarakat. Peranan negara kini mengalami perubahan, meminjam istilah Urry (1999) dari *gardening* (*developmentalist*) menjadi *gamekeeper* (fasilitatif). Sementara itu sektor swasta menjadi "hunter" yang mempunyai kebebasan bergerak di dalam dan lintas area, berkat regulasi yang lebih optimal. Dan sektor masyarakat menjadi aktor yang berperan pada basis rumah tangga (*household*) dan komunitas. Mereka mempunyai kontribusi signifikan pada kehidupan ekonomi kota.

Pemerintah daerah mempunyai keterbatasan yang nyata dalam banyak hal termasuk sumber daya manusia, finansial, dan informasi yang akurat mengenai mekanisme kongkrit kehidupan dan kebutuhan warganya. Warga "miskin", tidaklah mungkin "disejahterakan" oleh program-program pemerintah yang berfokus pada indikator *output* ekonomi dan pembagian sumber daya finansial. Mereka membutuhkan sentuhan yang berbeda, yaitu yang menempatkan mereka sebagai fokus utama. Langkah pembangunan sosial pun dapat ditempuh dengan pendekatan *empatis, people centred social development*, sehingga partisipasi dan sinergi daya masyarakat dapat diciptakan. Dalam wacana ini diskusi mengenai pengembangan kapital manusia dan sosial menjadi sentral.

Perlu dicatat di sini, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan sejalan dengan semangat di atas. Pertama, penggunaan kekuasaan dalam setiap implementasi pembangunan sosial

termasuk perencanaan, sepatutnya disosialisasikan terlebih dahulu. Kedua, pemunculan lembaga baru, jika diperlukan dalam rangka optimalisasi sinergi, akan lebih bermanfaat jika ditempuh melalui mekanisme "bottom up"-demokratis. Ketiga, proses belajar masyarakat dalam "lembaga baru" tersebut bersifat kontekstual-alamiah. Selain ketiga hal di atas, kami mencatat signifikansi pemanfaatan teknologi yang bersifat lokal serta dipadukan dengan pengetahuan "akademis". Proses pemaduan ini sangat tergantung pada kepiawaian "manajer kota" bertindak fasilitatif.

5. Menimbang Strategi Pemberdayaan Masyarakat Jakarta

Dalam upaya mengatasi masalah perluasan kemiskinan masyarakat Jakarta dan mengubahnya jadi berdaya diperlukan beberapa perubahan yang bersifat paragdimatik maupun praktis. Diperlukan pergeseran cara pandang konvensional ke arah yang mengakar dengan perkembangan filosofis dan teoritis baru dalam rangka pemberdayaan masyarakat Jakarta. Program-program pengentasan kemiskinan seperti JPS, P2KP, PDM-KE menurut banyak sumber di lapangan mempunyai manfaat yang minimal. Program tersebut seringkali menjadi simbolis dan politis, tidak secara signifikan bertalian dengan pengentasan kemiskinan, akibat salah sasaran dan keliru di tataran horison filosofis dan teoritis.

Mengambil salah satu contoh strategi pemberdayaan masyarakat JPS, kita dapat menelisik kelemahan-kelemahannya sekalipun program semacam ini memiliki tujuan yang baik.

Program yang dikembangkan terutama di masa krisis ini mengacu pada kehidupan masyarakat yang penuh ketidakpastian, rawan, mempunyai kohesi yang rapuh, serta lemahnya peranan negara. Indikasi dari lahirnya krisis sosial dapat disimak seperti semakin menyedihkannya kualitas anak didik, maraknya fenomena anak jalanan, rawan pangan yang merebak di perkotaan, tingkat kriminalitas yang meningkat secara dramatis, penafikan hukum, pelanggaran hak asasi kerap terjadi, lemahnya moral birokrasi, serta bangkitnya visi komunalisme yang sempit dan destruktif.

Sebagaimana dikenal luas, salah satu langkah kongkrit yang diambil pemerintah, untuk mengurangi intensitas maupun dampak krisis sosial bagi kalangan miskin adalah program Jaring Pengaman Sosial (*social safety net program*). Program ini telah dilaksanakan dalam bentuk lain jauh sebelum krisis melanda. Program pengentasan kemiskinan Orde Baru, lengkap dengan segala kekurangannya, dapat dilihat sebagai bagian dari hal ini. Sedangkan penerapan pada masa krisis semakin banyak didukung oleh dana pinjaman dari Bank Dunia. Distribusi dana telah banyak dilakukan meskipun dinilai masih lambat. Kelambatan ini diakibatkan tidak adanya infrastruktur sistem distribusi yang komunikatif terhadap pola kehidupan sosial masyarakat sasaran program. Selama penerapan yang telah dilakukan, evaluasi menunjukkan bahwa efektivitas program ini sebagai salah satu langkah mengatasi krisis sosial adalah relatif rendah.

Program ini secara idealistik sangat baik, yaitu menolong lapisan masyarakat yang berada dalam kondisi "emergensi",

sehingga mereka dapat bangkit dan pada gilirannya membawa dampak pada daya tahan serta perbaikan ekonomi secara keseluruhan. Namun sayangnya titik berat implementasi program lebih bersifat jangka pendek, "delivery", dan sekali beri. Implementasi semacam ini terbukti merupakan salah satu *major culprits* dari kegagalan JPS selama ini di tanah air kita. Program ini akhirnya bersifat tidak mendidik, mengajarkan ketergantungan, dan menebar bibit baru penyalahgunaan uang rakyat (lihat Rubin dan Rubin 1992). Faktor kegagalan lain terletak pada pelaksanaan program yang mengandalkan birokrasi yang ditandai struktur yang rentan penyelewengan dan korupsi. Transparansi alokasi program dan pertanggungjawaban sulit diharapkan dalam mekanisme kronis seperti saat ini.

Bahkan secara politik, praktek program ini mengundang kecurigaan sementara masyarakat bahwa pemerintah mempergunakannya sebagai instrumen "*money politics*". Dana JPS diperoleh dari pinjaman luar negeri, berarti uang rakyat yang diperoleh dari berhutang. Jadi dana ini bukan milik pemerintah (rezim) atau partai politik yang berkuasa, namun milik negara atau seluruh rakyat yang harus dipergunakan secara bertanggung jawab.

Faktor lain yang melemahkan aksi JPS di lapangan selama ini, terkait juga dengan aspek tidak jelasnya tataran intervensi. Pemerintah hanya membagi sasaran berdasarkan sektor seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, ketenagakerjaan dan sebagainya. Padahal, yang paling penting diperhatikan adalah tataran mikro intervensi seperti dilakukan ditingkat komunitas.

Kalau pun ada disadari pentingnya

tataran ini, pemahaman diwarnai penyamarataan struktur sosial setempat seperti keberadaan elit lokal yang potensial dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Selanjutnya, pemahaman semacam ini menafikan pula struktur dan organisasi sosial lokal yang sebenarnya merupakan "entry point" yang efektif untuk mengatasi persoalan mikro secara berkesinambungan seperti upaya mengatasi krisis sosial di atas.

Menilik beberapa kekeliruan seperti digambarkan di atas, program JPS yang secara riil ditopang dana pinjaman luar negeri yang cukup besar, implementasinya harus mendapat koreksi total di tingkat falsafah strategi maupun implementasi. Falsafah dari JPS adalah pemberdayaan sosial (*social empowerment*). Jadi program ini sebaiknya bersifat mendidik untuk mampu mengatasi permasalahan dengan mengerahkan potensi sendiri. Jadi program bersifat berkelanjutan, dana yang diberikan bermuansa dampingan, dan ditumbuhkan perilaku kolektif ditingkat mikro yang mencerminkan nilai rukun, perduli, mandiri dan produktif dari ide dasar JPS yang semestinya berorientasi pada agenda lebih luas seperti pemberdayaan, demokratisasi, dan penegakkan hak asasi dalam kerangka pembangunan *civil society*. Dalam konteks ini *civil society* dipahami sebagai "*a social sphere of freedom, voluntary association, and plurality of human relationships, identities, differences, and values as contrasted with the coercive political power of state and government*" (Lihat Payne 1998).

Pemberdayaan masyarakat dengan demikian memerlukan pencarian model yang kontekstual dan konseptual sehingga

mudah diterapkan pada tingkat generalisasi tertentu. Strategi pemberdayaan yang dapat diajukan untuk membangun pengaman sosial adalah pengorganisasian dan pengembangan masyarakat (*community organization and community development*). Masyarakat seyogyanya dirangsang untuk membangun komunitas dengan mengorganisasikan diri sehingga potensi yang kecil bisa menjadi besar apabila berkumpul dalam suatu wadah organisasi setempat. Jaringan antar organisasi pun ditumbuhkan agar terjadi penyebaran kemajuan. Akan lebih besar lagi potensi yang terhimpun apabila *local elite* dilibatkan. Dalam suatu komunitas, tidak semua orang miskin atau bodoh. Para elit inilah yang merupakan minoritas penting yang jika dirangsang untuk berkiprah dapat menjadi sumber daya tak ternilai bagi lingkungannya. Sedangkan, peran pemerintah perlu pula diposisikan dalam bentuk memfasilitasi kegiatan seperti dana dampingan jika diperlukan dan menyebarkan ide-ide progresif pemberdayaan. Fasilitator lain dapat diambil dari kalangan universitas dan LSM.

Penanganan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat harus melibatkan organisasi akar rumput (*grass roots organization*) ditingkat komunitas. Secara sederhana, komunitas dapat dibagi dua, yaitu komunitas kepentingan (*community of interest*) dan komunitas spasial (*spatial community*). Tampaknya yang paling praktis untuk identifikasi komunitas adalah yang disebutkan terakhir. Misalnya secara administratif-politik, komunitas spasial di Indonesia analog dengan RW. Namun demikian, intervensi dapat dilakukan dengan

memperhatikan kedua bentuk komunitas di atas misalnya revitalisasi fungsi dan organisasi sosial ditingkat RW, sebagai contoh majelis taklim, pengajian, arisan, dan sebagainya. Organisasi semacam ini bersifat mengakar, solid, voluntir, dan sangat hirau dengan persoalan setempat (*local issues*) seperti pengangguran, konflik internal dan eksternal, kekurangan pangan dan sebagainya. Sebagai contoh, dalam majelis taklim biasanya terdapat seksi sosial yang dapat ditingkatkan peranannya dalam rangka memerangi kemiskinan dan dampaknya di lingkungan terdekat. Misalnya, dana JPS didistribusikan kepada kelompok ini yang besarnya sesuai dengan dana dasar setempat. Sistem *matchng fund* ini membutuhkan kehadiran fasilitator seperti dikemukakan di atas yang ditempatkan sekurang-kurangnya satu per kelurahan. Peranan LSM dan universitas dituntut pula dalam hal pengembangan sistem, distribusi dan pengawasan sehingga program pemberdayaan dapat menjadi program yang dapat dipertanggung jawabkan.

Peranan pemerintah daerah dalam pembangunan masyarakat seyogyanya bergeser ke bentuk yang lebih fasilitatif. Namun demikian, pergeseran ini masih memungkinkan pemerintah daerah untuk mengembangkan secara optimal program pembangunan sosial. Berbicara mengenai pembangunan sosial di perkotaan, salah satu hal yang perlu ditempuh adalah memilih strategi pembangunan yang melihat "masyarakat" sebagai fokus utama. Dengan demikian, program pembangunan sosial akan dijalankan dalam pijakan potensi lokal. Strategi ini mencakupi tehnik yang cermat dalam pemanfaatan pengetahuan/teknologi

lokal, organisasi akar rumput, dan sebagainya. Namun demikian, langkah ini perlu dibarengi dengan kebijakan ekonomi politik, agar langkah pemberdayaan lebih produktif. Pemerintah dapat menjalankan fungsi mediasi dengan mengidentifikasi kelompok masyarakat berikut potensi yang ada, termasuk kegiatan pencarian nafkah yang berada diluar jalur pelaporan statistik resmi (misalnya sektor informal dan subsistensi). Program-program yang dilancarkan harus berdasarkan situasi, kebutuhan, dan kemampuan setempat. Termasuk dalam penggunaan teknologi lokal yang diperbaiki sehingga mampu melahirkan revitalisasi kegiatan yang sudah nyata ada. Jadi, kemiskinan baru dapat dientaskan oleh orang miskin sendiri. Melalui fasilitasi pemerintah kota Jakarta lengkap dengan manajer, lembaga, dan kebijakan.

Perlu menggeser cara pandang konvensional ke arah yang mengakar dengan perkembangan filosofis dan teoritis baru dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Di tengah mobilitas global yang semakin "diverse", peranan negara sukar diletakkan pada wujud "gardening", developmentalis, serta dominan. Ia perlu bergeser ke arah "game-keeper", fasilitatif, serta terbatas. Negara, termasuk ditingkat lokal, berperan dalam pemberdayaan di tataran regulasi dan atmosfer yang kondusif bagi masyarakat untuk bernafas menurut ritmenya sendiri.

Namun terdapat transisi yang perlu diteratas. Pada era ini pembangunan masyarakat perlu diprioritaskan pada tiga dimensi triangular: 1) pengakuan atas hak tanah dan tempat tinggal warga; 2) pemberdayaan ekonomi rumah tangga dan komunitas; dan 3) kanalisasi politik

warga. Jika sukses menjalankan tiga strategi di atas, ritme nafas masyarakat akan produktif dalam ruang negara yang nyaman.

Kesimpulan

Beberapa catatan penting yang perlu dikemukakan di sini diantaranya adalah perlunya pendekatan pemberdayaan masyarakat yang mengakar, kontekstual serta melibatkan masyarakat akar rumput (*grassroot*). Sementara itu, peranan pemerintah daerah dalam pembangunan masyarakat kota seyogyanya bergeser ke bentuk yang lebih fasilitatif. Namun demikian, pergeseran ini masih memungkinkan pemerintah daerah untuk mengembangkan secara optimal program pembangunan sosial.

Salah satu hal yang perlu ditempuh adalah memilih strategi pembangunan yang melihat "masyarakat" sebagai fokus utama. Dengan demikian, program pembangunan sosial akan dijalankan dalam pijakan potensi lokal. Strategi ini mencakupi tehnik yang cermat dalam pemanfaatan pengetahuan/teknologi lokal, organisasi akar rumput, dan sebagainya.

Tidak kalah pentingnya dengan strategi tersebut, pemberdayaan masyarakat perkotaan khususnya Jakarta memerlukan suatu pendekatan ekonomi politik. sudah sepatutnya dipertimbangkan strategi pemberdayaan untuk jangka panjang berupa pembukaan ruang gerak dan keleluasaan warga miskin di Jakarta. Tiga dimensi kebijakan perlu diperhitungkan dalam konteks ini, yaitu diakuiinya hak pemilikan tanah dan tempat tinggal, pemberdayaan ekonomi rumah tangga dan komunitas, serta kanalisasi politik warga miskin di Jakarta.

Daftar Kepustakaan

- Abeyasekera, Susan (1989) *Jakarta: A History (revised edition)*. Oxford University Press, Singapore.
- Biro Pusat Statistik (1999). *Statistik Indonesia 1998*, Jakarta: BPS.
- Biro Pusat Statistik (2001). *Statistik Indonesia 2000*, Jakarta: BPS.
- Christaller, Walter (1968) Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Wissenschaft. Buches, Darmstadt.
- Evers, Hans-Dieter (1991), Shadow Economy, Subsistence Production and Informal Sector: Economic Activity Outside of Market and State. *Prisma* 51, 34-45.
- _____ and Rüdiger Korff (2000) Southeast Asian Urbanism. Lit, Münster and London.
- Jellinek, Lea (1991) *The Wheel of Fortune*. ASAA and Allen and Unwin, London.
- Korff, Rüdiger (1996) Global and Local Spheres: The Diversity of Southeast Asian Urbanism, *Journal of Social Issues in Southeast Asia* 11, 288-313.
- Krauss, G. (1975) Kampung of Jakarta, Indonesia: A Study of Spatial Patterns in Urban Poverty. *Ph.D Thesis*, University of Pittsburgh.
- Leaf, Michael (1993). Land Right for Residential Development in Jakarta, Indonesia: the Colonial Roots of Contemporary Urban Dualism, *International Journal of Urban and Regional Research*, 1: 476-491.
- McGee, Terence Gary (1991). Southeast Asia Urbanization: Three Decades of Changes. *Prisma*, 51: 2-16.
- Milone, Pauline Dublin (1969). Urban Areas in Indonesia. University of California Press, Berkeley.
- Murray, Alison J. (1991) *No Money, No Honey, A Study of Street Traders and Prostitutes in Jakarta*. Oxford University Press, Singapore.
- Pahl, R. and Gershuny, J (1980). Britain in the Decade of Three Economies. *New Society*, January 3rd.
- Payne, Michael (ed.) (1998) *A Dictionary of Cultural and Critical Theory*. Blackwell, Cambridge.
- Pemerintah Propinsi DKI Jakarta (2002) Laporan Pertanggungjawaban Gubernur Propinsi DKI Jakarta Tahun 1997-2002 (Buku II). Pemprop DKI, Jakarta.
- Roberts, Bryan (1994) Informal Economy and Family Strategies. *International Journal of Urban and Regional Research* 18, 7-23.
- Rubin, Herbert J and Irene Rubin (1992) *Community Development and Community Organization*. Macmillan, New York.
- Rüland, Jürgen (1996), *The Dynamics of Metropolitan Management in Southeast Asia*. ISEAS, Singapore.
- Somantri, Gumilar (1995) *Migration within Cities: A Study of Socioeconomic Processes, Intra-City Migration, and Grassroots Politics in Jakarta*. UMI, Michigan.
- _____ (2001) Building Community in Jakarta. In Yoshihara, Naoki, *Structures and Changes of Grassroots in Japan and Indonesia*. Kanisius, Jakarta.
- Smith, Michael Peter and Joe R. Feagin (eds.) (1993) *The Capitalist City*. Basil Blackwell Ltd, Oxford.
- Urry, John (1999) *Sociology Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-first Century*. Routledge, London.
- Walton, John (1993) Urban Protest and the Global Political Economy: The IMF Riots. In Michael Peter Smith and Joe R. Feagin, *The Capitalist City*, Basil Blackwell Ltd., Oxford.