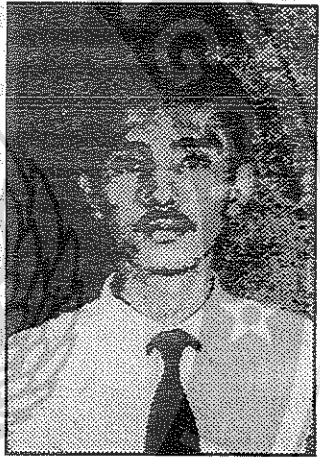


HAATZAI ARTIKEL DAN FUNGSI KRITIK DARI PERS

Rudy Satriyo M.

"Haatzaai Artikel" senantiasa menjadi perdebatan yang kontroversial di kalangan praktisi dan akademisi hukum. Dalam KUHP "Haatzaai Artikel" diatur dalam pasal 154, pasal 156 dan pasal 156a. Ketentuan tersebut tidak terdapat di dalam Wetboek van Strafrecht yang berlaku di negara Belanda. Ketentuan "pasal karet ini" tetap dipertahankan di Indonesia dasar hukum UU No. 1/1945. Ketentuan tersebut banyak dipakai dalam peradilan kasus-kasus politik. Sejumlah advokat menilai "Haatzaai Artikel" sudah "tidak sesuai dengan alam kemerdekaan, yang menghendaki kepastian hukum dan keadilan".



Apakah yang dimaksud dengan Haatzaai artikel itu? Adalah pasal-pasal dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), yang isinya memuat ancaman sanksi pidana bagi barang siapa menyatakan perasaan, penghinaan, kebencian, permusuhan kepada pemerintah atau golongan-golongan tertentu dalam negara. Bagaimana caranya menyatakan perasaan tersebut? Hal itu dapat dilakukan dengan jalan tertulis atau dengan jalan lisan. Atau kalau hal tersebut dilakukan oleh pers (dalam arti luas), dapat dilakukan dengan mempergunakan media massa cetak (surat kabar) atau media massa elektronik (TV, Radio).

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Haatzaai Artikel diatur dalam pasal 154, Pasal 156 dan Pasal 156a. Kalau penulis tinjau dari segi sejarah pembuatannya, Haatzaai Artikel tidak terdapat di dalam Wetboek van Strafrecht yang berlaku di negara Belanda. Seharusnya, karena dalam pembuatan dan penerapan hukum untuk wilayah Indonesia sebagai bagian dari wilayah jajahan Belanda waktu itu dipergunakan asas konkordansi, maka hukum yang diterapkan di wilayah Indonesia akan sama dengan hukum di Belanda.

Tentu timbul pertanyaan, mengapa terdapat perbedaan antara Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku di Indonesia dengan yang berlaku di Belanda? Hal ini semuanya terpulang pada masalah politik hukum yang dilaksanakan oleh pemerintah Belanda pada waktu itu. Sesungguhnya Haatzaai Artikelen berasal dari British Indian Penal Code. Pada waktu itu dianggap tepat untuk diterapkan di wilayah Indonesia dengan alasan guna memerangi aktivitas-aktivitas memerdekakan bangsa melalui jalur non militer (tertulis dan lisan) yang dilakukan oleh para pejuang kemerdekaan.

Dalam sejarah memang pernah ada usaha untuk memasukan Haatzaai Artikelen seperti yang ada dalam Pasal 154 dan 156 ke dalam Wetboek van Strafrecht. Pada waktu itu suatu komisi yang disebut Commissie voor Privaat en Strafrecht telah menyarankan kepada Menteri Kehakiman Belanda, untuk memasukkan Haatzaai Artikelen ke dalam Wetboek van Strafrecht. Saran tersebut ternyata ditolak, dengan alasan pemuatan Haatzaai Artikelen akan berakibat menyinggung perasaan dan menghilangkan kebebasan material untuk menyatakan pendapat dan pikiran.

Menteri Kehakiman Belanda pada waktu itu pun berpendapat bahwa pemuatan kata-kata penghinaan, kebencian atau permusuhan sebagaimana yang ada dalam Pasal 154 dan 156 dapat ditafsirkan secara luas dan fleksibel sekali. Sehingga pasal-pasal tersebut dikenal juga dengan pasal karet. Pasal yang dengan gampang diterapkan mengikuti perkembangan situasi dan kondisi kehidupan politik bangsa. Penilaian saat yang tepat untuk diterapkan tergantung dari penguasa. Karena penguasalah yang menentukan situasi dan kondisi politik yang bagaimana yang diinginkan, untuk suatu waktu dan untuk suatu tempat.

Contoh kasus yang menarik dalam penerapan Haatzaai Artikelen dalam jaman Pemerintahan Hindia Belanda adalah dijeratnya empat tokoh dari Partai Nasionalis Indonesia (PNI), yakni Soekarno, Gatot Mangkoediprodo (Sekretaris I), Maskoen (Sekretaris II), dan Soepradinata (Kandidat propaganda) dan kemudian diajukan ke Landraad Bandung pada Agustus 1930.

Dalam alam Indonesia yang telah merdeka, ternyata Haatzaai Artikelen secara tegas tetap dipertahankan, yaitu dengan dasar hukum Undang-undang No. 1 Tahun 1945. Hanya sedikit merubah kata-kata "Nederland of Nederlandsch-Indie" diganti dengan kata "Indonesia". Keinginan untuk tetap mempertahankan Haatzaai Artikelen - dalam hal ini pasal 154 - menggambarkan bahwa penguasa Indonesia belum bisa menerima adanya pendapat atau pikiran yang berbeda. Kalau ada pendapat atau pikiran yang berbeda dinandang sebagai suatu ancaman bagi stabilitas bangsa atau mungkin

Sehingga kalau diperbandingkan antara negara Indonesia dengan negara Belanda dalam hal mengeluarkan pendapat atau pikiran, negara Belanda lebih leluasa. Kalau diperbandingkan antara saat Indonesia belum merdeka dengan Indonesia telah merdeka dalam hal kebiasaan mengeluarkan pendapat dan pikiran adalah sama saja. Hanya bedanya saat Indonesia belum merdeka pihak yang berhadapan adalah penjajah dengan yang terjajah dalam situasi berjuang merebut kemerdekaan. Sedang dalam alam merdeka antara penguasa dan rakyat dalam situasi berjuang melawan kezaliman atau mereka yang lupa.

Pada kesempatan ini penulis hanya akan membahas pasal 154 Kitab Undang-undang Hukum Pidana terkait dengan salah satu fungsi dari pers yang hak kritik. Rumusan secara lengkap dari pasal 154 tersebut adalah sebagai berikut:

"Barang siapa di depan umum menyatakan perasaan permusuhan kebencian atau penghinaan terhadap pemerintah Indonesia, dipidana dengan penjara selama-lamanya tujuh tahun atau denda setinggi-tingginya empat ribu lima ratus rupiah".

Dari rumusan pasal 154 itu terdapat tiga unsur yang utama, yaitu:

1. unsur di depan umum;
2. menyatakan perasaan permusuhan, kebencian, penghinaan,
3. terhadap pemerintah Indonesia.

Pengertian unsur di depan umum, tidak perlu bahwa si pelaku melakukannya di tempat-tempat umum, yaitu tempat-tempat yang dapat didatangi oleh setiap orang, tetapi cukup jika pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau merendahkan dapat didengar oleh publik. Unsur di depan umum ini adalah merupakan unsur yang paling menentukan apakah perbuatan seseorang dapat dikenakan pasal ini atau tidak.

Pengertian unsur menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau merendahkan, bisa juga diartikan sebagai memberitahukan, menunjukkan atau menjelaskan perasaan permusuhan, kebencian atau merendahkan. Permusuhan berarti si pelaku menganggap bahwa pemerintah Indonesia adalah sebagai musuh atau pemerintah Indonesia dengan melihat apa yang si pelaku nyatakan, si pelaku telah memusuhi pemerintah Indonesia atau pemerintah Indonesia dengan melihat apa yang pelaku nyatakan, si pelaku telah benci dengan pemerintah Indonesia. Demikian juga dengan pengertian merendahkan. Jadi penilaian tentang ada atau tidak adanya unsur perasaan permusuhan, kebencian atau merendahkan terhadap pemerintah Indonesia tidak tergantung pada penilaian si yang menyatakan perasaan akan tetapi juga pada penilaian yang diberikan oleh pihak pemerintah Indonesia. Jadi bisa terjadi menurut penilaian si yang menyatakan perasaan atas apa yang ia nyatakan

tapi menurut kacamata pemerintah apa yang dinyatakan oleh si yang menyatakan tersebut jelas-jelas mengandung unsur permusuhan, kebencian atau merendahkan. Atau mungkin bisa terjadi pada masa sebelumnya apa yang dinyatakan dianggap oleh pemerintah Indonesia sebagai tindak pidana melanggar pasal 154. Tapi di waktu kemudian untuk hal yang sama bukan merupakan tindak pidana. Itulah yang dikatakan bahwa pasal tersebut adalah pasal karet.

Pengertian dari unsur yang ketiga yaitu pemerintah Indonesia. Arti dari kata-kata pemerintah Indonesia tidak akan kita temukan di dalam Undang-undang Dasar 1945. Arti dari kata-kata tersebut justru akan kita dapatkan pengertiannya dengan melihat isi dari pasal 68 Konstitusi RIS, yang menyatakan bahwa:

Pasal 68

- (1) *Presiden dan Menteri-menteri bersama-sama merupakan pemerintah;*
- (2) *Di mana-mana dalam konstitusi ini disebut Pemerintah, maka yang dimaksud adalah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para Menteri, yang menurut tanggungjawab khusus atau tanggungjawab umum mereka itu.*

Rumusan pasal 156 hampir sama dengan rumusan pasal 154. Hanya saja unsur yang terakhir dalam pasal 154 yaitu pemerintah Indonesia diganti dengan kata-kata "satu atau lebih golongan penduduk Indonesia". Yang termasuk sebagai golongan penduduk Indonesia adalah berdasarkan ras, kebangsaan, agama, asal-usul, keturunan atau kedudukan menurut hukum tatanegara.

Jika Haatzaai Artikelenn dikait dengan media massa, maka pertama-tama harus kita ketahui terlebih dahulu apa fungsi dari media massa bagi negara kita. Salah satu fungsi dari media massa (pers) kita adalah sebagaimana yang diatur di dalam pasal 3 Undang-undang No. 11 Tahun 1966 atau disebut dengan Undang-undang Pokok Pers. Isi dari pasal 3 undang-undang tersebut secara lengkap bunyinya adalah sebagai berikut:

Pasal 3

"Pers mempunyai hak kontrol, kritik dan koreksi yang bersifat korektif dan konstruktif".

Pada kesempatan ini hak kritik yang merupakan salah satu fungsi dari pers atau media massa cetak yang ingin dibahas dikaitkan dengan Haatzaai Artikelen.

Mengapa hak kritik dari pers - tentunya dalam hal ini kritik kepada pemerintah - merupakan fokus kejadian? Hal ini disebabkan kritik - menurut ukuran dari pers - yang dilakukan oleh pers yang ditujukan kepada pemerintah, seringkali tidak dinilai sebagai kritik oleh pemerintah. Akan tetapi dinilai oleh pemerintah sebagai pernyataan perasaan permusuhan. Kalau sudah demikian tidak menutup kemungkinan surat kabar yang melontarkan kritik tapi dinilai pernyataan perasaan permusuhan oleh pemerintah, terjerat dengan pasal-pasal Haatzaai Artikelen. Pada kesempatan ini penulis ingin membahas kritik yang bagaimana yang seharusnya tidak dapat dinilai sebagai pernyataan permusuhan.

Kritik adalah merupakan bagian dari kebebasan untuk mengeluarkan pendapat dan kebebasan untuk berekspresi. Kedua kebebasan tersebut adalah merupakan sebagian dari hak asasi manusia, dan merupakan bagian yang fundamental dan essenteel bagi suatu kehidupan demokrasi dalam negara hukum.

Negara Indonesia yang telah menyatakan dirinya sebagai negara yang demokratis dari negara hukum, oleh para pendiri negara ini tidak lupa mengatur hak tersebut dalam Undang-undang Dasar 1945, yaitu dalam pasal 128. Meskipun secara langsung ia belum mengandung suatu jaminan, melainkan ia menjadikan pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang yang lebih rendah hirarkinya.

Kritik sebagai bagian dari kebebasan untuk mengemukakan pendapat dan kebebasan untuk berekspresi, tidak saja sebagai syarat mutlak bagi adanya negara demokrasi dan negara hukum. Melainkan ia juga diinginkan oleh agama. Sebagai contoh dalam agama Islam Nabi Muhammad SAW pernah bersabda bahwa perlainan yang jujur dalam umat-Nya menyebabkan kerahmatan. Dan ada Hadits yang menceritakan sewaktu Nabi Muhammad SAW ditanya oleh salah seorang sahabatnya, maka perbuatan jihat yang lebih tinggi, dijabat oleh Nabi: "mengucapkan perkataan atau pendapat yang benar di hadapan raja yang menyeleweng".

Menurut Dr. Roeslan Abdulgani, kritik diperbolehkan, bahkan diperlukan, akan tetapi ia harus konstruktif sifatnya. Dalam mengadakan kritik, pokok pangkalnya adalah dalam kritik harus dapat memberikan alternatif atau ia harus dapat memberikan Jalan keluarnya. Pernyataan-pernyataan yang isinya mengandung kritik tidak boleh dituangkan dalam bentuk yang mengandung penghinaan. Dimana yang lebih nampak adalah bukan apa yang men-

demikian bentuk atau cara pernyataan itu dikemukakan adalah sangat menentukan guna mengkualifisir suatu pernyataan sebagai kritik atau justru sebagai penghinaan atau bahkan mungkin sebagai pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau merendahkan. Pernyataan yang kasar dan tidak zakelijik sifatnya cenderung merupakan penghinaan atau bahkan permusuhan, kebencian atau merendahkan.

Sebagai ilustrasi dapatlah kiranya diberikan contoh dua negara yaitu India (sebagai wakil negara sedang berkembang) dan Amerika Serikat (sebagai wakil negara yang sangat maju) yang dalam kehidupan hukumnya telah memisahkan mana kritik yang diperkenankan dan mana kritik yang dilarang.

Di negara India:

1. "Disapprobation" ataupun "disapproval" terhadap tindakan, perbuatan administratif pemerintah adalah diperkenankan. Terlarang adalah pernyataan-pernyataan yang "exciting" ataupun "attempting to excite hatred, contempt or disaffection";
2. "Disapprobation" yang diperkenankan, menjadi "disaffection" yang terlarang, apabila terdapat satu kecenderungan untuk merongrong kekuasaan pemerintah;
3. Kritik terhadap tindakan-tindakan umum ataupun lembaga-lembaga umum yang diperkenankan asal ia disertai maksud untuk mengadakan perbaikan ataupun untuk mengatasi keberatan-keberatan atau penyalahgunaan.

Menuduh pemerintah, bahwa ia tidak mempunyai motif yang jujur dan bermoral, bukanlah hak dari orang yang mengeluarkan pernyataan demikian, baik secara lisan maupun secara tertulis dalam surat kabar;

4. Diperkenankan setiap orang untuk mengemukakan pendapat, akan tetapi kebebasan tersebut tidak boleh disalahgunakan untuk merugikan negara atau orang lain;
5. Pernyataan untuk mengganti pemerintah dengan jalan konstitusional adalah diperkenankan. Ia baru dilarang, apabila pernyataan-pernyataan demikian disertai dengan maksud untuk menggerakkan orang untuk tidak mematuhi hukum dan tidak lagi mengakui kekuasaan yang sah;
6. Kritik terhadap pemerintah diperkenankan, bahkan kritik yang paling keras sekalipun. Yang dilarang adalah kritik "calculated to undermine respect of the Government in such a way as to make people cease to obey it and obey the law, so that only anarchy can follow";
7. Kritik ataupun mempergunakan slogan-slogan yang kasar terhadap seo-

yang "defamatory" (penghinaan) sifatnya, sedangkan kritik terhadap Rancangan Undang-undang dan Peraturan Menteri yang tergambar di dalamnya diperkenankan.

Di Amerika Serikat dikenal asas "Fair comment and criticism" sebagai suatu defence; ada kemungkinan, bahwa pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan "defamatory" (penghinaan) sifatnya, akan tetapi apabila pernyataan-pernyataan tersebut benar, maka orang yang bersangkutan dapat mendasarkan diri pada asas "Fair comment and criticism". Ada 4 (empat) unsur dalam defence tersebut yaitu:

1. "Fair comment and criticism" hanya mengenai hal-hal yang perlu mendapatkan perhatian umum;
2. Ia harus mengandung suatu "Expression of opinion" dan tidak mengemukakan suatu fakta belaka;
3. Comment yang fair itu berarti langsung tertuju kepada hal atau perbuatan yang hendak dikomentari dan tidak diperkenankan untuk menjelek-jelekkan motif dari orang yang hendak dikomentari. Syarat bahwa comment itu harus fair tidak berarti ia harus dikemukakan secara lunak dan tidak keras dan juga tidak harus mewakili pendapat orang banyak. Yang harus diperhatikan adalah bahwa apa tindakan atau hal yang ingin dikritik atau yang dikomentari patut atau layak untuk menjadi obyek yang harus dikritik atau dikomentari;
4. Kritik tidak boleh terdorong oleh "actual malice" atau kehidupan pribadi dan sifat tidak merupakan bagian dari apa yang dikritik. Akan tetapi jabatan pekerjaan dari orang yang dikritik tidak dilarang sebagai bagian yang dikritik.

Menurut Prof. Oemar Seno Adji, batasan antara kritik yang diperkenankan dan yang dilarang dapatlah dikemukakan sebagai berikut:

1. Kritik yang merupakan bagian dari "expression of opinion", boleh mengandung suatu yang sifatnya tidak setuju terhadap tindakan atau kebijaksanaan dari pemerintah;
2. Kritik boleh mengemukakan pernyataan yang isinya tidak setuju atas RUU;
3. Kritik dapat ditujukan pada kesalahan atau kekurangan yang nampak pada lembaga-lembaga negara atau pada pejabat-pejabat umum;
4. Kritik boleh menganjurkan pergantian pemerintah secara konstitusional;
5. Kritik harus dilakukan dengan cara yang zakelizjk, sopan meskipun ia dikemukakan dengan nada yang keras;

- alternatif sebagai jalan keluarnya;
7. Kritik akan berubah menjadi penghinaan formil apabila ia dilakukan dengan jalan kasar, tidak zakelijk dan tidak sopan;
 8. Kritik yang ditujukan terhadap pejabat umum atau pemerintah dapat menjadi penghinaan yang meterieel tapi tidak akan menjadi penghinaan yang formil;
 9. Kritik tidak boleh dilakukan dengan "actualica" ataupun dengan menjelaskan dan meragukan motif dari orang yang hendak dikritik, menyinggung karakter dan kehidupan pribadinya.

Daftar Pustaka

- Moeljatno, *Kejahatan Terhadap Ketertiban Umum (open bare orde)*, Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Muhammad, Herry. *Jurnalisme Islami*, Surabaya: Pustaka Progressif, 1992.
- Seno Adji, Oemar, *Mass Media dan Hukum*. Cet. Kedua, Jakarta: Erlangga, 1977.
- _____, *Pers Aspek-aspek Hukum*. Cet. Kedua, Jakarta: Erlangga, 1977.

Ilmunya orang munafik terletak pada lidahnya, dan ilmunya seorang mukmin terletak pada amalnya.

TINJAUAN KONDISI PENDUDUK KOTA MELALUI PENDEKATAN KUALITAS HIDUP (THE QUALITY OF LIFE APPROACH): STUDI KASUS KOTAMADYA PADANG, SUMATERA BARAT

Edie Toet Hendratno

Menurut penulis artikel ini, salah satu aspek dari pembangunan kota adalah masalah kualitas hidup dari masyarakatnya. Sehingga untuk melihat seberapa jauh keberhasilan pembangunan suatu kota harus dilihat melalui kualitas hidup masyarakat kota tersebut dalam kurun waktu tertentu. Dalam membahas artikel ini, Edie Toet Hendratno mengambil masalah kualitas hidup masyarakat Kotamadya Padang, Sumatera Barat, antara rentang waktu tahun 1990 sampai dengan tahun 1994. Kajian masalah ini merupakan hasil dari studi literatur yang telah dilakukan.



Pengantar

Pembicaraan atau kajian mengenai kondisi masyarakat kota sangat penting untuk dilakukan mengingat peran kota sebagai pusat dari pemerintahan, kegiatan ekonomi dan kompleks dari berbagai masalah sosial. Pengaruh pembangunan kota kepada lingkungan lebih besar dibanding pengaruh pembangunan desa. Pertama karena pembangunan kota merubah keadaan fisik lingkungan alam menjadi lingkungan buatan manusia. Kedua, terhadap perubahan lingkungan sosial masyarakat kota, yang semula hidup lebih akrab dengan hubungan antar manusia, saling tolong menolong menjadi masing-masing orang berupaya memecahkan masalahnya sendiri-sendiri. (Emil Salim: 1991, hal. 3-9).

Kota dalam pengertianya adalah sebuah tempat pemukiman yang permanen dengan tingkat kepadatan penduduknya yang mencolok yang corak

masyarakatnya heterogen dan lebih luas daripada sebuah keluarga atau klen. (Suparlan: 1991, hal. 7).

Salah satu aspek dari pembangunan kota adalah masalah kualitas hidup dari masyarakatnya. Sehingga untuk melihat seberapa jauh keberhasilan pembangunan suatu kota harus dilihat melalui kualitas hidup masyarakat kota tersebut dalam kurun waktu tertentu, untuk melihat proses perkembangannya.

Dengan mengambil studi kasus Kotamadya Padang, Sumatera Barat, tulisan ini berupaya mengangkat masalah kualitas hidup masyarakat Kotamadya Padang yang rentang waktunya antara tahun 1990 sampai dengan tahun 1994. Bahan dari tulisan ini sepenuhnya merupakan hasil dari studi literatur yang telah dilakukan.

Pengukuran Kualitas Hidup

Konsep mengenai ukuran tingkat kualitas hidup, telah dikemukakan sebelumnya oleh Ben-Chich Liu melalui suatu studinya pada tahun 1970 yang melihat kualitas hidup 243 kota metropolitan di Amerika Serikat. (Adward Krupat: 1985, hal. 28). Dalam mengukur kualitas hidup penduduk kota tersebut, Ben-Chich-Liu menggunakan 5 komponen dasar yaitu: (a) Komponen Ekonomi, pengukuran pada tingkat pendapatan daerah, (b) Komponen Politik, pengukuran pada profesionalisme pemerintah lokal, partisipasi penduduk dalam kegiatan sosial masyarakat, (c) Komponen Lingkungan, pengukuran pada kualitas udara, air dan suara, (d) Komponen Kesehatan dan Pendidikan, pengukuran pada sarana kesehatan serta tingkat kelahiran dan kematian bayi, tingkat pendidikan penduduk dan sarana pendidikan, serta (e) Komponen Sosial, pengukuran pada diskriminatif gender, tingkat kriminalitas yang terjadi di masyarakat.

Dari kelima komponen tersebut, semua komponen akan saya ukur dengan menyesuaikan dan memodifikasi data yang tersedia. Komponen-komponen tersebut adalah (a) Komponen Ekonomi, dengan pengukuran laju pertumbuhan penduduk domestik bruto regional dan perkembangan jumlah perusahaan dagang yang ada, (b) Komponen Politik, dengan pengukuran pada tingkat pendidikan pegawai negeri, jumlah pemilih dan suara yang masuk pada pemilihan umum, (c) Komponen Lingkungan, dengan pengukuran kualitas air sungai, (d) Komponen Kesehatan dan Pendidikan, dengan pengukuran sarana kesehatan (Puskesmas) yang tersedia dan tenaga medis, kelahiran bayi mati atau hidup dan sarana pendidikan yang ada. Terakhir

yang terjadi di masyarakat. Kesemua komponen pengukuran tersebut, akan saya sajikan dalam bentuk data kuantitatif berupa tabel-tabel. Namun demikian, sebelum saya menguraikan pengukuran kualitas hidup masyarakat kotamadya Padang, ada baiknya bila sedikit kita mengenal mengenai kotamadya Padang tersebut.

Sekilas Kotamadya Padang

Kotamadya Padang terletak pada 0 54' - 1 08' LS dan 100 17' - 100 34' BT dengan luas daerah seluruhnya 694.96 Km². Tingkat kemiringan tanahnya beraneka ragam, mulai dari daerah perbukitan hingga daerah perkotaan dengan rincian 180 Km² yang efektif (digunakan sebagai tempat berdirinya bangunan, jalan dan lahan pertanian), sedangkan 434.63 km² merupakan daerah perbukitan.

Selain sebagai Kotamadya, kota Padang juga merupakan kota dimana terletak pusat pemerintahan Propinsi Sumatera Barat. Batas-batas wilayahnya meliputi: di sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Padang Pariaman, di sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Solok, di sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Pesisir Selatan dan di sebelah Barat membentang Samudera Indonesia.

Kota Padang dengan pelabuhan Muaro-nya diperkirakan telah mulai berkembang sejak abad ke-14, bersamaan dengan masa kejayaan Kerajaan Pagaruyung atau kerajaan Minangkabau. Pada saat itu kota Padang menjadi sebuah kota Pelabuhan dagang sekaligus sebagai pintu gerbang tempat turunnya rempah-rempah dari daerah pedalaman, disamping 3 pelabuhan lainnya yang ada yakni Penyalinan, Pariaman dan Pelabuhan Tiku.

Bangsa-bangsa Eropa seperti Portugis, Spanyol, Inggris dan Belanda pada saat itu berupaya masuk untuk melakukan perdagangan. Sebagai salah satu negara imperialis yaitu Belanda tidak hanya berdagang, tetapi berupaya pula menguasai Kota Padang. Untuk itu Belanda berusaha mempengaruhi penguasa Kerajaan Minangkabau. Atas usaha itu Abraham Verpreet kepala VOC saat itu sampai diberi gelar "Yang Dipertuan Gagah" dan sekaligus menjadi "Wakil Mutlak Raja" Minangkabau. Akibat dari hal ini Abraham Verpreet berhak mengadakan perjanjian dengan mengatasnamakan Raja.

Upaya mengukuhkan kekuasaan VOC di Kota Padang dilakukan dengan mendirikan benteng/loji di kawasan Muaro. Hal ini mengakibatkan kemarahan segenap rakyat kota Padang. Maka pada tanggal 7 Agustus 1969 malam, ribuan rakyat Pauh, Koto Tengah dan sebagian rakyat di kota

Untuk mengingat peristiwa tersebut, maka melalui Surat Keputusan Wali-kotamadya Padang Nomor: 188.45.2.25/SK.SEK/1986 ditetapkan tanggal 7 Agustus merupakan "Hari Jadi" Kota Padang. (Pemda Kodya Padang: 1995, hal. 34-39).

Berdasarkan hasil sensus penduduk pada tahun 1990, penduduk Kotamadya Padang berjumlah 703.893 jiwa. Dari jumlah ini 353.585 adalah wanita dan 350.308 pria. Laju pertumbuhan penduduknya rata-rata 2.76% per tahun. Jika dibandingkan dengan luas wilayahnya (694.96 Km²) maka kepadatan penduduk Kotamadya Padang mencapai 1.013 jiwa per Km² dan menempati kotamadya/kabupaten terpadat di Propinsi Sumatera Barat. (Pemda Kodya Padang: 1994, hal. 25).

Sebagai kota dimana terletak pelabuhan Samudera sejak dahulu, para pedagang rempah-rempah dimasa lalu juga ada yang berasal dari daerah Parsi yang beragama Islam. Selain itu letak yang berdekatan dengan kerajaan Islam Samudera Pasai di Aceh, mempengaruhi komposisi agama penduduk. Pada tahun 1990 penduduk Kotamadya Padang yang beragama Islam adalah 98%, Kristen 1,6%, Hindu 0,003% dan Budha 0,26% dari seluruh jumlah penduduk.

Dalam perjalanan waktu sampai saat ini, Kotamadya Padang telah berhasil meraih beberapa penghargaan dari Pemerintah RI. Diantaranya adalah penghargaan Adipura atas prestasinya dalam peningkatan perbaikan kebersihan kota. Oleh sebab kota ini dapat mempertahankan prestasi tersebut selama lebih dari 5 tahun, maka penghargaan ini meningkat menjadi Adipura Kencana. Begitu pula atas prestasinya di dalam bidang ketertiban lalu lintas kota, sejak tahun 1992 kotamadya Padang juga telah mendapat penghargaan Wahana Tata Nugraha.

Prestasi-prestasi yang telah dicapai Kotamadya Padang tersebut, tidak terlepas dari kesatuan kerjasama tiga golongan penduduk kota, yaitu pemuka adat, alim ulama dan golongan cendekiawan. Ketiga golongan penduduk ini, merupakan golongan penduduk yang dihormati dan disegani oleh masyarakat Kotamadya Padang, sehingga melalui merekalah pendekatan oleh pemerintah setempat dilakukan.

Kualitas Hidup Penduduk Kotamadya Padang

Dalam usaha mengadakan pengukuran kualitas hidup penduduk Kotamadya Padang, maka komponen-komponen pengukurannya disaiikan dalam

1. Komponen Ekonomi

Dari data dalam Tabel 1.1 tampak bahwa perkembangan produk Domestik Regional Bruto Kotamadya Padang cukup pesat. Selama tahun 1983 sampai dengan tahun 1992 pertumbuhannya rata-rata 8.71%. Bidang yang paling besar memberikan kontribusi adalah perdagangan. Sedangkan perkembangan jumlah perusahaan dalam 5 tahun terakhir pada tabel 1.2 tampaknya juga cukup besar, rata-rata 20.18%. Dari kedua tabel di atas terlihat bahwa bidang ekonomi untuk kurun waktu lima tahun terakhir (1988-1993), Kotamadya Padang mengalami pertumbuhan yang cukup pesat.

Tabel 1.1
Laju Pertumbuhan Produk Domestik Bruto

No.	Pertanian	1983-1988	1983-1991	1988-1992	1988-1992
01.	Pertanian	3,54	3,87	4,42	14,40
02.	Pertambangan	14,93	14,92	14,90	-
03.	Industri	7,35	9,08	11,95	19,10
04.	Bangunan	4,56	3,59	1,98	9,80
05.	Listrik/Air Minum	15,50	14,11	11,84	8,20
06.	Angkutan	5,56	5,69	5,91	22,70
07.	Perdagangan	25,86	13,04	8,85	12,90
08.	Bank/Lembaga Keuangan	5,56	5,57	5,59	10,90
09.	Pemerintahan	9,48	8,44	6,74	12,50
10.	Sewa Rumah	2,14	2,83	3,99	9,10
11.	Jasa-jasa	7,96	6,52	4,16	13,40

Sumber: Padang dalam Angka 1994, hal. 266.

Tabel 1.2
Jumlah Perusahaan Perdagangan Menurut Skala Usaha

Tahun	Besar	Menengah	Kecil	Jumlah
1988	614	2.722	5.617	8.953
1993	712	3.982	8.142	12.836

Sumber: Padang Dalam Angka 1994, hal. 163.

2. Komponen Politik

Menurut Ben Chich Liu, ukuran kualitas penduduk dalam bidang politik terletak pada profesionalisme pemerintahan lokal yang dalam tulisan ini diukur melalui tingkat pendidikan pegawai pemerintah di lingkungan Pemerintah Daerah Kotamadya Padang. Alasan diambilnya indikator tingkat pen-

didikan untuk mengukur profesionalisme aparat pemerintahan lokal, karena wawasan profesionalisme aparat pemerintah daerah tersebut dipengaruhi oleh tingkat pendidikan mereka.

Pada tabel 2.1 tampak terlihat adanya pengurangan jumlah pegawai negeri yang berpendidikan Sekolah Dasar (SD) sebanyak 33,0% selama 4 tahun (1990-1994), sementara yang berpendidikan sarjana meningkat sejumlah 81,36%. Artinya kualitas pendidikan para pegawai Pemerintah Daerah Kotamadya Padang meningkat sehingga mengarah kepada penambahan wawasan profesionalisme para karyawan tersebut. Sementara jumlah suara yang masuk dalam Pemilihan Umum tahun 1982 mencapai 85,98% meningkat menjadi 93,78% pada tahun 1992. Jumlah ini merupakan jumlah yang cukup banyak dalam ukuran tingkat partisipasi politik penduduk kotamadya Padang, apalagi terdapat peningkatan jumlah suara yang masuk sebanyak 7,8% selama kurun waktu 10 tahun (1982-1992).

Tabel 2.1
Tingkat Pendidikan Pegawai PEMDA Kotamadya Padang

Tahun	SD	SMP	SMA	Sarjana Muda	Sarjana	Pasca Sarjana	Jumlah
1990	436	187	2.900	235	220	1	3.979
1991	358	168	1.976	240	256	2	3.000
1992	358	169	1.997	243	249	0	3.106
1993	357	162	1.983	244	253	2	2.999
1994	293	161	2.104	221	399	4	3.182

Sumber: Padang dalam Angka 1994, hal. 18.

Tabel 2.2
Jumlah Pemilih dan Suara yang Masuk pada Pemilihan Umum

Tahun	Jumlah Pemilih	Suara Yang Masuk	Suara yang Sah
1982	259.331	222.984	85,98%
1987	319.356	294.082	92,08%
1992	375.476	352.156	93,78%

Sumber: Memori Pelaksanaan Tugas Walikota Padang, hal. 91e.

3. Komponen Lingkungan

Pengukuran komponen lingkungan dilakukan melalui kualitas kadar air sungai dengan mengambil sampel air dari 2 buah sungai terbesar yang mengalir di kotamadya Padang, yaitu sungai Batang Arau dan sungai Batang Kuranji. Untuk sungai Batang Arau ternyata nilai BOD dan COD-nya cukup tinggi akibat buangan limbah rumah tangga dan industri karet yang dapat mempengaruhi biota air (ikan dan mikro organisme lainnya). Sementara itu sungai Batang Kuranji masih memenuhi persyaratan sebagai air minum, karena badan sungai tersebut belum dipengaruhi oleh limbah domestik, industri dan irigasi. (Pemda DATI I Sumbar: 1994, hal. 119).

4. Komponen Kesehatan dan Pendidikan

Tabel 4.1

Jumlah Pusat Kesehatan Masyarakat dan Puskesmas Pembantu Serta Tenaga Medis

Tahun	Puskesmas	Puskesmas Pembantu	Dokter	Bidan	Perawat
1991	17	46	28	79	17
1992	17	44	37	85	170
1993	19	45	26	88	178
1994	19	46	33	120	187

Sumber: Padang dalam Angka 1994, hal. 76.

Tabel 4.2

Jumlah Bayi Lahir Hidup dan Lahir Mati

Tahun	Lahir Mati	Lahir Hidup	Jumlah
1990	20	6.313	6.333
1991	19	5.902	5.921
1992	65	6.988	7.053
1993	24	10.434	22.687
1994	65	11.678	11.743

Dalam bidang sarana kesehatan, selama 3 tahun (1991-1994) dalam Tabel 4.1. terlihat terjadi peningkatan jumlah Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) sebanyak 0,11%, sedangkan jumlah tenaga medis juga mengalami peningkatan, seperti dokter sebanyak 0,17%, bidan 41% dan perawat sebanyak 170%. Peningkatan ini ternyata tidak diimbangi dengan penurunan jumlah kelahiran hidup. Tercatat pada tahun 1990 dari seluruh bayi yang lahir 0,33% meninggal. Angka ini meningkat menjadi 0,55% pada tahun 1994. Seperti terlihat dalam Tabel 4.2.

Dalam bidang sarana pendidikan, secara umum kotamadya Padang meningkat. Tercatat dalam Tabel 4.3. pertumbuhannya sebanyak 5,48% untuk semua tingkat pendidikan (dari Taman Kanak-Kanak hingga Sekolah Menengah Atas). Sementara kualitas penduduk menurut tingkat pendidikan tercatat pada Tabel 4.4. mayoritas (19,18%) tamatan SLTA. Suatu jumlah yang cukup baik untuk tingkat pendidikan penduduk suatu kota.

Tabel 4.3
Jumlah Sarana Pendidikan Menurut Tingkatan

Tahun	TK	SD	SMP	SMTA	Jumlah
1990	6.413	99.616	34.404	38.569	179.002
1994	7.362	116.290	38.764	34.346	189.400

Sumber: Padang dalam Angka 1994, hal. 55.

Tabel 4.4
Penduduk 10 Tahun ke Atas Tahun 1993
Menurut Pendidikan (dalam ribuan)

Tdk Pernah Sekolah	Tidak Tamat SD	Tamat SD	SLTP	SLTA	Akademi	Sarjana	Jumlah
17,6	127,3	119,6	95,7	164,9	11,2	16,5	553,0

Sumber: Neraca Kualitas Lingkungan Hidup Tahun 1994, hal. 54.

5. Komponen Sosial

Di dalam bidang kriminalitas, yang merupakan tolok ukur komponen sosial, tercatat dalam Tabel 5.1. adanya penurunan jumlah kejahatan yang terjadi di kotamadya Padang selama kurun waktu 5 tahun (1989 sampai 1994). Penurunan tersebut di dalam angka persen sejumlah 6,7%.

Tabel 5.1
Tindak Kejahatan/Kriminalitas yang terjadi

Tahun	Jumlah Pelanggaran
1989	1.807
1994	1.692

Sumber: Padang Dalam Angka 1994, hal. 104,
dan Padang dalam Angka 1989, hal. 149-150.

Penutup

Pengukuran kualitas hidup penduduk suatu kota tidak akan begitu berarti manfaatnya tanpa kita membandingkannya dengan kota-kota sejenis lainnya. Kota-kota di Indonesia, ciri perkembangannya dilatarbelakangi oleh perkembangan kolonialisme yang masuk ke Indonesia di masa lalu. Hal ini tentu akan mengakibatkan munculnya gejala yang berbeda dari perkembangan tiap-tiap kota di Indonesia. Misalnya bila kita membandingkan kota Padang dengan kota Jakarta. Hans Dieter mencatat bahwa integrasi kotamadya Padang ke dalam sistem dunia berjalan amat lambat, mengiringi lambatnya perkembangan tingkat perekonomiannya, jauh bila dibanding dengan kota Jakarta (Hans-Dieter Evers: 1993, hal. 43-66).

Di sisi lain, cukup penting kiranya bila kita harus mengetahui seberapa jauh perkembangan tingkat kualitas hidup penduduk suatu kota selama kurun waktu tertentu. Tesis yang diajukan oleh Ben-Chich Liu tentang pendekatan pengukuran kualitas hidup penduduk kota melalui 5 komponen, mungkin satu cara jitu untuk mengukur perkembangan kualitas hidup penduduk kota. Namun demikian, selanjutnya akan muncul pertanyaan: apakah ke 5 komponen tersebut benar-benar dapat mewakili tingkat kualitas hidup penduduk suatu kota? Hal ini dikarenakan definisi konsep tentang "kualitas hidup kota" merupakan suatu konsep yang bersifat multi dimensional. (Edward Krupat: 1985, hal. 32). Misalkan, bila dalam komponen ekonomi (menurut Bend-Chich Liu) suatu kota dianggap baik, hal ini tentu saja tidak memberikan jaminan bahwa telah adanya kualitas hidup yang baik dalam bidang ekonomi dari penduduk kota tersebut. Begitu pula gambaran mengenai ukuran yang baik mengenai lingkungan, juga tidak menjamin kemantapan dalam bidang kesehatan atau pendidikan. Begitu pula dengan tingginya jumlah penduduk kota yang memberikan suasana dalam pemilihan umum tahun 1992 di Kota

madya Padang yang berjumlah 93,78%, tentu saja tidak dapat dijadikan ukuran bahwa partisipasi dan pendidikan politik penduduk kotamadya Padang sudah berjalan dengan baik. Masih harus dikaji kembali apakah yang terjadi di kotamadya Padang tersebut adalah partisipasi politik atau mobilisasi politik penduduk yang direkayasa oleh para aparat birokrat setempat.

Bila kita melihat tingkat perkembangan kualitas hidup penduduk Kotamadya Padang melalui sudut pandang pendekatan yang telah dibuat oleh Ben-Chich Liu di muka (terlepas dari kritik yang ditujukan kepada pendekatan tersebut), maka secara umum kita dapat menarik kesimpulan bahwa telah terjadi peningkatan kualitas hidup penduduk kotamadya Padang selama masa tahun 1990-1994. Hal ini juga ditandai dengan diraihnya penghargaan dari pihak Pemerintah Indonesia berupa "Adipura Kencana" dan "Wahana Tata Nugraha" terhadap kotamadya Padang.

Sebagai kota bandar di kawasan jalur lalu lintas laut antara benua Asia dan Nusantara dilatarbelakangi oleh kegiatan perdagangan rempah-rempah dan sistem kolonialisasi (dimasa lalu), kotamadya Padang tumbuh menjadi kota yang bersifat multi etnik, disamping kuatnya budaya lokal yang tetap bertahan. (Hans-Dieter Evers, hal. 133). Keberadaan budaya lokal disamping budaya "asing" yang datang setelah itu, menghasilkan beragam simbol yang muncul pada masyarakat kotamadya Padang (Freek Colombijn: 1994, hal. 330-333). Simbol-simbol ini menurut Freek Colombijn diantaranya diwujudkan melalui hasil budaya dalam bentuk kebudayaan material seperti monumen, bentuk rumah adat dan sebagainya.

Menurut saya, penyaluran hasrat yang didorong oleh dasar budaya merupakan kebutuhan yang amat esensial, mengingat tiap masyarakat pasti memiliki budaya yang harus mereka ekspresikan. Sampai seberapa bebas masyarakat tersebut dapat mengekspresikan budaya mereka dalam bentuk yang lebih konkrit, saya pikir dapat menjadi tolok ukur seberapa baik kualitas hidup pemilik kebudayaan tersebut dalam pemenuhan kebutuhan mental mereka. Dengan perkataan lain, aspek kebebasan mengekspresikan simbol-simbol budaya (sebagian atau keseluruhan) merupakan bagian dari kebutuhan hidup manusia yang juga perlu diukur untuk mengetahui tingkat kualitas hidup dari pemilikinya.

Daftar Pustaka

Colombijn, Freek., *Patches of Padang: The History of an Indonesian Town in the Twentieth Century and the Use of Urban Space*. Netherlands:

- Ever, Hans-Dieter., *Sosiologi Perkotaan*, Jakarta: LP3ES, 1982
- Ever, Hans-Dieter., *Perkembangan Kota Padang: Dalam Jurnal Pembangunan dan Perubahan Sosial Budaya*, Padang: Pusat Studi Pembangunan Unand Padang.
- Krupat, Edward., *Urban Characteristic: City Versus City and City Versus Town. Dalam People in Cities*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1985
- Pemda Kotamadya Padang., *Padang Dalam Angka 1991*, Padang: Kotamadya Padang, 1991
- Pemda Kotamadya Padang., *Memori Pelaksanaan Tugas*, Padang: Kotamadya Padang, 1993
- Pemda Kotamadya Padang., *Padang Dalam Angka 1994*, Padang: Kotamadya Padang, 1994
- Pemda Kotamadya Padang., *326 Tahun Padang Kota Tercinta*, Padang: Kotamadya Padang, 1995
- Pemda Propinsi Sumatera Barat., *Neraca Kualitas Lingkungan Hidup Daerah Sumatera Barat Tahun 1994*, Padang: Pemda Sumbar, 1994
- Salim, Emil., *Pengolahan Kota dan Lingkungan dalam Widyapura*, No. 6, November 1991 Halaman 3 - 9, 1991
- Suparlan, Parsudi., *Struktur Perkotaan dan Kehidupan Hunian Liar dalam Jurnal Ilmu-ilmu Sosial*, Jakarta: PAU-IS-UI.

Ilmu yang bermanfaat menuntut kesabaran,
pengorbanan dan keikhlasan.