

keinginan membangun mereka. Bukan pidato. Tetapi kerja. Saya jelaskan, kepemimpinan Pancasila adalah pemerataan kehidupan. Jadi saya tunjukkan kepemimpinan Pancasila kepada masyarakat Ujung Pandang. Juga kepemimpinan proklamasi yakni tentang bagaimana hubungan masyarakat yang adil dan makmur. Lalu kepemimpinan Orde Baru yang bekerja untuk orang lain. Itu!

T : Bagaimana hasil langkah-langkah awal itu dalam membina orang-orang di bawah Anda?

J : Saya laksanakan disiplin ketat. Mereka saya rangsang dengan jaminan sosial.

T : Dari mana Anda ambil dana-dana untuk jaminan sosial itu?

J : Dari pendapatan daerah. Sesuai peraturan, di mana bila pendapatan daerah berhasil ditingkatkan orang yang mampu meningkatkannya berhak memperoleh bagian 10 persen dari pendapatan itu. Ini dibagi sama rata kepada seluruh pegawai, sehingga tidak ada yang duduk di tempat basah, dan tidak ada yang pendapatannya menonjol.

T : Apakah sebenarnya dana yang diperoleh pemerintah daerah dari masyarakat cukup besar bagi pembangunan?

J : Cukup! Saya melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi. Pendapatan meningkat tinggi. Meningkat 200 persen. Tiap tahun meningkat. Waktu itu pendapatan yang terbesar dari pajak tontonan. Namun sekarang pajak tontonan bukan lagi pendapatan terbesar, karena bioskop dipukul oleh video. Dari pendapatan itu saya bangun jalan dua jalur sepanjang 27 kilometer. Itu yang menjadi ring road sekarang.

Masyarakat pada masa itu menjadi rajin membayar pajak, karena mereka melihat ada peningkatan kegiatan pembangunan di segala bidang. Waktu itu saya berhasil pula membangun pemancar televisi hitam putih. Ini merupakan loncatan 25 tahun ke depan bagi

Ujung Pandang. Bagaimana pemancar televisi hitam putih itu ditingkatkan menjadi pemancar yang berwarna adalah urusan pengganti saya. Saya sudah memperjuangkannya sampai ada. Itu baru direalisasikan sebagai TVRI cabang Ujung Pandang pada tahun 1978. Tahun 1966, saya sudah membuat rumah yang merupakan "Perumnas" daerah. Itu berarti saya sudah bertindak lebih jauh dari pada Pemerintah Pusat dalam memikirkan pembangunan perumahan murah.

T : Untuk perumahan ini Anda menggunakan dana dari mana?

J : Saya juga tidak tahu dari mana. Sebab, lotto saya buka tahun 1970, Tapi, pendapatan dari lotto bukan yang utama bagi Ujung Pandang, walaupun tidak dapat dikatakan kecil. Sebagian rakyat Ujung Pandang menentang lotto. Lantas kepada mereka saya buktikan bahwa hasil dari lotto itu saya gunakan untuk pembangunan. Itu menyebabkan mereka tidak bisa berbuat apa-apa. Mereka tidak memberikan reaksi menentang lagi setelah itu. Setelah ada Inpres, lotto tidak lagi saya perlukan. Sejak itu saya membangun dengan dana sebesar 90 persen dari pendapatan daerah. Sebelum tahun 1970, biaya ini 10 persen saya dapat dari Pemerintah Pusat. Baru setelah tahun 1970, untuk pembangunan di APBN-kan. Setelah itu lotto hanya sebagai pelengkap. Pendapatan daerah cukup untuk membayar gaji, biaya rutin dan membangun dengan APBD tersebut.

T : Apakah dalam pengembangan kota ini Anda sudah mempunyai master plan?

J : Ada! Untuk 50 tahun. Cuma saya tidak tahu, kenapa master plan itu tidak dipergunakan oleh pengganti saya.

T : Pada waktu Anda menjadi walikota, sebenarnya berapa kira-kira perbandingan biaya rutin dan biaya pembangunan yang Anda gunakan?

J : 60 : 40.

Becak sebagai Alat Pengangkutan Umum di Perkotaan

Oleh Budhy Tjahjati S. Soegijoko

Becak akan dihapuskan dari jaringan pengangkutan kota, karena dinilai tidak dapat mengejar laju perkembangan kota di samping alasan kemanusiaan. Sebagai gantinya, bis kota. Tetapi tidak dapat disangkal, untuk melayani daerah yang jalan-jalannya sempit, becak tetap dibutuhkan. Masalahnya: apakah becak harus disisihkan dari sistem pengangkutan umum di kota? Tulisan Budhy Tjahjati S. Soegijoko ini ingin menilai masalah itu dengan mempelajari pola perjalanan dan kebutuhan angkutan umum di kota, selain menampilkan karakteristik jasa berbagai jenis angkutan umum, khususnya becak.



Pendahuluan

Sebagaimana di banyak negara berkembang, urbanisasi di Indonesia telah meningkat pada dasawarsa terakhir. Pada tahun-tahun mendatang wilayah perkotaan diperkirakan akan terus tumbuh, paling tidak secepat saat ini. Pada tahun 1990-an penduduk perkotaan diperkirakan tumbuh mencapai 39 juta. Kota-kota besar tumbuh lebih cepat dari kota-kota berukuran sedang, dan wilayah-wilayah metropolitan akan mengalami peningkatan penduduk yang luar biasa.¹

Sepuluh dari kenaikan total penduduk perkotaan disebabkan oleh migrasi dari desa ke kota. Apa yang diakibatkan oleh kecenderungan ini secara tidak langsung adalah peningkatan kebutuhan pelayanan pokok di perkotaan seperti air minum, sanitasi, jalan, angkutan umum dan perumahan, demikian juga lapangan kerja. Tambahan pula pertimbangan-pertimbangan serius perlu dipikirkan terhadap masalah-masalah lingkungan yang berkaitan dengan cepatnya pertumbuhan dan pemadatan wilayah-wilayah perkotaan. Sementara perumahan, keperluan-keperluan dan pelayanan seperti kesehatan dan pendi-

dikan merupakan hal yang amat penting, pengadaan pengangkutan juga perlu tidak saja untuk pengaturan kota-kota secara efisien dan sebagaimana fungsinya, tetapi juga bagi mobilitas warga kota dan cara untuk memperoleh fasilitas, jasa dan kesempatan sosial ekonomi ini. Angkutan merupakan hal yang kritis untuk membuka akses kesempatan-kesempatan lapangan kerja.

Angkutan perkotaan merupakan suatu masalah besar yang dihadapi oleh pemerintah kota dalam konteks kecenderungan urbanisasi yang selalu meningkat. Hal ini akan menjadi lebih sulit lagi bagi jasa dan prasarana pengangkutan yang ada untuk memenuhi permintaan warga kota yang selalu meningkat.

Di Indonesia, angkutan umum di daerah perkotaan sebagian besar disediakan oleh sektor swasta. Dulu jenis angkutan umum di kota-kota yang paling biasa adalah becak — kendaraan beroda tiga yang diperkenalkan pada awal tahun 1950-an. Hanya baru-baru ini dimulai pada awal tahun 1970-an, truk-truk mini buatan Jepang yang telah dimodifikasi meraih popularitas sebagai model angkutan umum. Bis tetap ada, tetapi kebanyakan hanya sebagai angkutan antar kota. Di beberapa kota—Jakarta dan Bandung—bis juga dipergunakan sebagai satu model pe-

¹ Asian Development Bank, *Urban Service Sector Report*, 1983.

angkutan umum dalam kota, tetapi tidak pernah berhasil baik. Dioperasikan oleh pihak swasta dan karena beberapa sebab selalu mengalami kebangkrutan. Di Bandung, pelayanan bis dalam kota tidak diteruskan lagi di sekitar pertengahan tahun 1950-an. Jakarta memiliki biskota sejak tahun 1930 yang dikelola oleh sebuah perusahaan nasional, lalu pada tahun 1962 diikuti oleh pihak swasta dalam penyediaan jasa itu. Tetapi pada akhir tahun 1970-an, delapan dari dua belas perusahaan swasta di Jakarta gagal mengembalikan pinjaman dan dipaksa untuk bergabung dengan perusahaan bis nasional.

Kebutuhan untuk pengangkutan meningkat seiring dengan pertumbuhan kota. Becak sebagai pengangkutan umum perkotaan meraih popularitas di tahun 1960-an pada saat jasa bis tidak lancar dan bis-bis mini belum diperkenalkan. Meluasnya kota yang berarti meningkatnya jarak tempuh, ditambah dengan peraturan-peraturan pemerintah yang membatasi daerah operasi becak dan tiadanya alat angkutan lain, mengakibatkan orang mempergunakan kendaraan-kendaraan pribadi. Menurunnya biaya produksi atau impor mobil-mobil juga membantu bertambahnya kepemilikan mobil. Tetapi pengalaman di negara berkembang menunjukkan, bahwa mobil-mobil umumnya tidak cocok di kota-kota besar² dan perbaikan sistem pengangkutan umum lebih merupakan pemecahan yang diinginkan.

Pemerintah Indonesia menyadari kenyataan ini; karena itu memakai strategi itu untuk memperbaiki sistem pengangkutan umum dengan meningkatkan peranannya dalam menyediakan pelayanan. Bis-bis ditunjuk sebagai model pengangkutan umum utama di daerah perkotaan. Perusahaan-perusahaan bis milik negara melayani jasa di ibukota dan lima kota besar lainnya. Di tahun-tahun mendatang lebih banyak kota akan dilayani oleh perusahaan bis milik negara. Perusahaan-perusahaan ini memperoleh kredit untuk modal dan subsidi guna mengoperasikannya, tetapi penentuan tarif diatur oleh pemerintah. Perusahaan-perusahaan swasta tidak mampu mengoperasikan bis mereka berda-

sar ongkos yang rendah yang telah ditentukan oleh pemerintah. Bila pemerintah ingin memakai terus strategi ini, maka dibutuhkan penanaman modal besar dalam bidang angkutan umum.

Sementara pemerintah menerapkan strategi untuk menyediakan pelayanan bis di wilayah perkotaan, beberapa kota telah memiliki sistem pengangkutan umum, yaitu sistem angkutan umum informal (*informal public transport system*) yang terdiri dari angkutan "bermotor" maupun "tidak bermotor". Sistem angkutan umum "bermotor" meliputi berbagai jenis truk-truk mini (buatan Jepang) yang telah dimodifikasi seperti Honda, Colt, Daihatsu dan Toyota; yang "tidak bermotor" adalah becak. Di beberapa kota juga ada jenis becak bermotor yang disebut heli-cak, bajaj, betor dan berbagai model ini. Sistem ini memiliki dan dioperasikan oleh perorangan atau koperasi. Data terakhir dari studi mengenai jenis angkutan umum informal (AUI) memperlihatkan, bahwa sistem ini bisa berjalan dan dapat melayani pelbagai kebutuhan angkutan warga kota.³ Tetapi sistem ini mengalami kemunduran akibat kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah seperti pembatasan operasi dan larangan produksi becak serta meningkatnya pelayanan perusahaan-perusahaan bis milik negara. Khususnya becak, mengalami dampak negatif dari kebijaksanaan-kebijaksanaan ini.

Tulisan ini berusaha menggambarkan peranan yang telah dan dapat dimiliki oleh becak pada sistem pengangkutan metropolitan dengan mempergunakan Bandung sebagai studi kasus. Bandung memiliki penduduk 1,5 juta pada tahun 1981, dan berkembang dengan laju pertumbuhan sekitar 3,7 persen. Sistem pengangkutan umum di sini terdiri dari tidak saja bis, tetapi juga becak dan jenis truk mini yang juga termasuk sebagai jenis angkutan bukan bis.

Sampai saat ini Bandung belum memberlakukan kebijaksanaan penghapusan becak secara nyata. Tetapi daerah-daerah bebas becak telah meluas dengan mantap sejak awal tahun 1970-an. Studi pada tahun 1976 memperlihatkan peran becak dalam menye-

2 R. Gakenheimer (ed.), *The Automobile and the Environment an International Perspective*, (Cambridge USA: M.I.T., 1978).

3 Budhy Tjahjati S. Sogijoko (ed.) "International Public Transportation in Developing Countries: Case Study Bandung Indonesia", disertasi Ph.D. M.I.T. 1982 yang tidak dipublikasikan.

diakan jasa pengangkutan kota, dan survai baru-baru ini yang memperbarui data tahun 1976 tetap memberikan indikasi akan adanya kebutuhan jasa becak.⁴

Sebagai tambahan atas peranannya dalam sistem angkutan umum, becak juga terbukti membuka lapangan pekerjaan. Tetapi dilihat dari sisi negatifnya, dapat dikatakan bahwa adanya angkutan becak dapat mendorong migrasi. Hal ini merupakan satu perdebatan yang tidak akan dibicarakan karena pembahasan ini akan membatasi pada diskusi tentang becak sebagai bagian dari sistem pengangkutan umum.

Modal Angkutan Umum Perkotaan di Indonesia

Di samping bis, jenis lain pengangkutan umum perkotaan di Indonesia adalah becak, bajaj dan jenisnya, bemo, oplet dan berbagai jenis bis mini. Kecuali bis seluruhnya dioperasikan oleh pihak swasta baik secara perorangan maupun koperasi. Umumnya mereka adalah pengusaha-pengusaha kecil yang memiliki tidak lebih dari satu sampai lima kendaraan. Usaha ini dikelola secara informal, dalam arti bahwa pemilik atau "perusahaan" tidak memiliki peraturan-peraturan yang kaku, hubungan di perusahaan tidak mengikuti struktur hirarki, pemakaian pengemudi atau pegawai lain tidak berdasarkan kontrak, tetapi lebih atas dasar hubungan pribadi dan fleksibilitas. Norma-norma yang dianut oleh pengelola/pengemudi didasarkan atas perjanjian antara mereka dan pemilik.

Becak adalah kendaraan beroda tiga yang dikayuh dengan pedal yang dapat membawa dua penumpang di bagian depan dari pengemudi. Angkutan becak tidak memiliki trayek tetap, tetapi memberikan jasa dari rumah ke rumah dan ongkosnya dapat dirundingkan.

Bajaj dan jenisnya juga dikenal sebagai Kendaraan Angkutan Jenis-IV dan terdiri dari becak bermotor, heliacak, minicar, dan sebagainya, merupakan kendaraan bermotor beroda tiga dengan daya muat dua orang seperti becak. Tempat penumpang terletak di belakang pengemudi. Seperti becak, bajaj juga melayani jasa dari rumah ke rumah dan

4 Budhy Tjahjati S. Soegijoko (ed.), "The Becaks in Bandung", kertas kerja T/84/01 pada Pusat Studi Perencanaan ITB, Bandung 1984.

ongkosnya dapat dirundingkan. Biasanya ongkos bajaj lebih mahal daripada becak.

Bemo juga merupakan kendaraan bermotor roda tiga dengan kapasitas penumpang 7 orang. Kendaraan ini memiliki trayek dan ongkos tetap, tetapi dapat menyimpang dari trayeknya bila diminta oleh penumpang. Ongkos bemo juga bisa berubah. Jika jarak tempuh kurang dari separuh jarak trayek, pengemudi tidak berkeberatan menerima pembayaran kurang dari ongkos sebenarnya. Bila penumpang meminta pengemudi untuk menyimpang dari trayeknya, ia harus membayar tarif ekstra.

Oplet merupakan jenis jasa angkutan umum tertua di Indonesia dan secara bertahap kendaraan ini diganti oleh bis mini. Saat ini oplet hanya ada di kota-kota kecil, sementara bis-bis mini menjadi jenis angkutan umum yang penting. Baik oplet maupun bis mini mempunyai trayek tetap tetapi tidak memiliki jadwal tetap. Ongkosnya juga telah ditentukan, tetapi sebagaimana halnya dengan bemo ongkos tersebut dapat disesuaikan dengan jarak tempuh. Kapasitas penumpang oplet adalah 15 orang/kendaraan, sementara bis mini beragam antara 10-15 penumpang. Bis mini di Indonesia pada dasarnya adalah truk mini buatan Jepang yang dimodifikasi untuk dapat mengangkut penumpang; termasuk di dalamnya truk mini Honda, Colt dan Toyota.

Tidak semua kota di Indonesia dilayani oleh bis sebagai model angkutan umum dalam kota. Di kota-kota yang dilayani bis, pengoperasian bis-bis tersebut dikelola oleh perusahaan-perusahaan milik ataupun yang memperoleh subsidi dari pemerintah. Bis-bis ini melayani trayek, jadwal serta tarif tertentu. Tarifnya dapat ditekan karena pemerintah memberi subsidi kepada perusahaan. Taksi hanya ada di Jakarta. Di kota-kota besar lainnya, pelayanan taksi lebih cocok disebut sebagai mobil sewa, karena biaya ditarik atas dasar jam/waktu pakai. Tabel 1 berikut ini menyimpulkan karakteristik jasa dari berbagai model.⁵

5 Ini berdasarkan model-model pengangkutan umum di kota terbesar di Indonesia: Jakarta, Surabaya, Bandung dan Medan, yang mempunyai penduduk kira-kira 6,2 juta, 2,3 juta, 1,3 juta dan 1,1 juta orang. Kota-kota lain dilayani oleh satu atau lebih jenis model angkutan umum perkotaan.

TABEL 1. Karakteristik jasa model-model angkutan umum perkotaan

	<i>Kapasitas angkut pe- numpang (Orang)</i>	<i>trayek</i>	<i>ongkos</i>	<i>rata-rata jarak tem- puh atau panjang trayek (km.)</i>	<i>ongkos/ trayek (Rp.)</i>	<i>rata-rata kecepatan (km/jam)</i>
Becak	2	rumah ke rumah	tawar menawar	1,5-2,5	100-300	10,0
Bajaj	2	idem	idem	3,0-5,0	200-300	15,0
Bemo	7	umumnya tetap	tetap tetapi dapat dисуа- kan	4,5-10,0	125	15,0-30,0
Oplet	15	tetap	idem	5,0-9,0	125	10,0-20,0
Bis mini	10-15	tetap	idem	10,0-15,0	125-250	15,0-30,0
Bis	48-60	tetap	tetap	10,0-15,0	100	15,0-20,0

SUMBER: Soegijoko, 1972, hal. 72, disesuaikan tahun 1984.

Pada awal tahun 1970-an pemerintah Indonesia merasa, bahwa becak tidak sesuai sebagai alat pengangkutan umum perkotaan. Selain tidak seirama dengan pembangunan kota-kota, becak juga dianggap tidak tepat karena mempergunakan tenaga manusia. Pemerintah metropolitan Jakarta mengemukakan pada tahun 1972, dikuatkan oleh peraturan daerah tahun 1973, bahwa pemakaian becak di Jakarta harus dihapus pada bulan April 1979 (akhir Pelita II). Pemerintah Daerah kota-kota lain mengikuti keputusan Jakarta dan merencanakan akan menghapus becak dari kota-kota mereka. Di Jakarta angkutan Kereta Api direncanakan sebagai tulang punggung sistem pengangkutan metropolitan; didukung oleh bis dan bis mini sebagai sistem pengangkutan umum perkotaan kedua dan ketiga, sementara bajaj dan jenisnya (minicar, heliacak, becak bermotor dan sebagainya) menjadi angkutan jenis keempat.

Sampai saat ini di sebagian besar kota di Indonesia, becak merupakan satu-satunya jenis angkutan umum yang ada. Hanya pada sepuluh tahun terakhir sajalah bis mini ada di kota-kota besar seperti Surabaya

dan Bandung. Bajaj hanya ada di Jakarta; Medan mempunyai sejumlah becak bermotor.

Pemerintah Indonesia mengembangkan dan memberi subsidi kepada perusahaan-perusahaan bis di kota-kota besar tetapi belum ada rencana atau perhatian diberikan kepada pemilik bis mini dan bajaj. Kesemuanya itu berpulang kepada pihak swasta untuk mengelola kedua jenis kendaraan tersebut. Sebuah studi tahun 1982 memberikan perbandingan biaya operasional beberapa jenis kendaraan yang berlainan itu tahun 1982 sebagai berikut.

Biaya operasi per penumpang termahal adalah bajaj (Rp. 118,-/penumpang) dan yang termurah adalah bis (Rp. 17,-/penumpang). Sebaliknya biaya per kilometer, yang termahal adalah bis dan yang termurah adalah becak. Pendapatan tertinggi per kilometer adalah bis (Rp. 475,-), sementara yang terendah adalah bajaj (Rp. 48,-). Pendapatan per penumpang terendah adalah bis dan yang tertinggi bajaj. Dilihat perbandingan pendapatan dengan biaya, maka becak-lah yang terbesar, kemudian bis dan bis mini. Rasio terendah pendapatan terhadap biaya adalah

TABEL 2. Biaya Operasi Beberapa Jenis Angkutan (meniadakan depresiasi)

	Biaya/ hari (Rp.)	Km/hari	penum- pang/ hari	biaya/ km (Rp.)	biaya/ penum- pang (Rp.)	penda- patan/ km. (Rp.)	penda- patan/ penum- (Rp.)	penda- patan/ biaya
Becak	300	15	15	20	20	50	50	2,5
Bajaj	4.700	137	40	34	118	48	217	1,4
Bemo	4.000	70	56	57	71	77	96	1,4
Bis mini	4.900	108	120	45	41	72	65	1,6
Bis	14.000	60	840	235	17	475	34	2,0

SUMBER: Soegijoko, 1982, hal. 72.

bemo, dan bajaj. Studi tersebut juga mencatat bahwa bis memerlukan penanaman modal yang lebih tinggi (harga beli/kendaraan) sementara becak sedikit sekali. Bis mini memberi pengembalian modal tercepat (kurang dari 3 tahun),⁶ dan bis adalah yang terlama (tidak kurang dari 10 tahun).

Pembahasan atas biaya operasi berbagai jenis angkutan tersebut menunjukkan, bahwa pelayanan becak membutuhkan biaya yang rendah, sementara bis memerlukan biaya paling tinggi. Sementara pengadaan jasa-jasa bajaj, bemo dan bis mini tidak memerlukan penanaman modal sebesar pada bis, namun pengadaannya masih memerlukan sejumlah modal yang jauh lebih tinggi daripada becak. Pendapatan dibandingkan biaya, untuk jenis-jenis ini juga lebih kecil dari becak atau bis. Apa yang dimaksud di sini adalah, bahwa bila pihak swasta akan mengadakan jasa pelayanan lain di luar bis, hanya mereka yang dapat memperoleh modal yang dapat ikut dalam kegiatan itu. Dengan penghapusan becak, mereka yang punya modal terbatas tidak dapat ikut serta dalam pengadaan jasa angkutan umum, kecuali bila mereka membentuk koperasi atau memperoleh kesempatan mendapat modal melalui pinjaman atau kredit.

Dari uraian mengenai sistem pengangkutan umum perkotaan di kota-kota di Indonesia tersebut, timbul pertanyaan apakah ada kebutuhan akan jasa becak? Bila memang

ada, apakah peranannya hanya sementara atau selama-lamanya? Guna menjawab pertanyaan ini, kita perlu mempelajari konteks dan struktur permintaan akan perjalanan di wilayah perkotaan di Indonesia.

Pola Perjalanan dan Kebutuhan Angkutan

Pola perjalanan dan kebutuhan angkutan di kota-kota ditentukan oleh unsur-unsur sebagai berikut: a. jasa pengangkutan umum yang ada di kota; b. karakteristik sosial ekonomi penduduk seperti pendapatan, pekerjaan dan pemilikan kendaraan atau kesempatan penggunaan kendaraan pribadi; c. struktur kota dan kondisi jaringan jalan seperti lebar jalan.

Kebutuhan angkutan di kota mungkin dapat diwakili oleh kasus di Bandung. Bandung mempunyai seluruh jenis jasa angkutan umum perkotaan, jenis jasa dengan trayek dan jadwal tetap yang dapat mengangkut sejumlah besar penumpang yang disediakan oleh bis-bis tetap perkotaan; jenis jasa dengan trayek dan jadwal tetap serta biaya fleksibel yang diberikan oleh bis-bis mini dan bemo; dan jenis jasa dengan trayek fleksibel dan biaya dapat ditawar yang diberikan oleh angkutan becak.

Karakteristik sosial-ekonomi penduduk Bandung juga tidak banyak berbeda dengan kota-kota lain sebesar Bandung. Satu-satunya perbedaan mungkin hanya pada jumlah siswa sekolah dan ini akan mempengaruhi jumlah trayek sekolah di kota. Mungkin juga pola pemilikan kendaraan yang akan memperhitungkan lebih banyak sepeda motor daripada mobil. Mengenai struktur dan kon-

6 Sebuah studi baru-baru ini di Bandung menyimpulkan bahwa dengan banyaknya persaingan, maka bemo-lah yang dapat memberikan pendapatan lebih baik dan biaya yang rendah, karena itu dapat memperoleh kembali modal lebih cepat daripada bis mini.

TABEL 3. Rata-rata Ongkos per Perjalanan (1976).

Rata-rata ongkos Rp.	Persentase responden				
	Kerja	Sekolah	Belanja	Rumah	dan lain-lain
1. Tanpa biaya	55,6	64,7	81,6	51,1	61,7
2. <50	26,0	24,3	7,7	32,8	21,3
3. 21-100	11,9	8,8	7,5	12,1	10,4
4. 101-150	4,0	1,4	11,5	2,6	2,5
5. 151-200	1,0	0,3	1,0	0,5	0,8
6. >200	1,5	0,5	0,7	0,9	3,3

disi jaringan jalan di kota, Bandung tidak banyak berbeda dengan kota-kota lain. Pusat daerah perdagangan terletak di pusat kota, sedangkan kegiatan dan fasilitas lain tersebar di pelosok kota, kegiatan-kegiatan industri terletak ke arah pinggiran kota dan pembangunan-pembangunan dengan sub-sub pusat baru muncul jauh dari pusat kota. Jaringan jalan, paling tidak, berpola seperti alur besi dan jalan-jalan lingkaran (*ring road*) sedang dibangun. Keragaman lebar jalan juga mirip dengan kota-kota lain yang setingkat di mana sebagian besar tidak lebih dari 6,5 meter, dan jalan-jalan dengan lebar kurang dari 3,4 meter masih terlihat.

Karena itu tepat sekali bila menganggap, bahwa kebutuhan angkutan dan pola perjalanan di Bandung dapat mewakili kota-kota lain yang setingkat di Indonesia. Uraian mengenai pola perjalanan berikut ini diringkas dari studi mengenai pengangkutan umum perkotaan di Bandung.⁷

Sebagaimana dapat diduga, terbukti dalam studi itu bahwa tingkat angka perjalanan per keluarga di Bandung naik seiring dengan pendapatannya. Angka perjalanan bagi keluarga berpendapatan rendah⁸ adalah 4,7 perjalanan per keluarga, sementara untuk keluarga berpendapatan sedang dan tinggi mencapai kurang lebih 5,4 dan 5,9 perjalanan per keluarga. Namun tidak ada variasi dalam angka perjalanan perorangan di antara kelompok tingkat pendapatan yang berbeda-beda tersebut. Angka itu bervariasi dari 2,4 dan 2,5 perjalanan/orang/hari; artinya dalam

rata-rata, orang-orang dari keluarga berpenghasilan tinggi lebih sering mengadakan perjalanan per harinya.

Pengujian terhadap pola perjalanan sehari-hari memperlihatkan, bahwa sebagian besar persentase perjalanan adalah perjalanan ke tempat kerja, kemudian perjalanan berbelanja dan ke sekolah. Perjalanan untuk memperoleh jasa pengangkutan sama tingginya dengan perjalanan belanja dan ke sekolah.

Kebanyakan perjalanan sehari-hari tidak mengeluarkan biaya; artinya dilakukan dengan berjalan kaki, mempergunakan kendaraan pribadi atau perjalanan dinas dengan memakai kendaraan perusahaan. Mempertimbangkan ongkos yang harus dibayar (lihat tabel 3), perjalanan dengan angkutan umum ke tempat kerja dan sekolah, biasanya dengan bis (26,0 persen dan 24,3 persen) atau bis mini (11,9 persen dan 8,8 persen). Ongkos bis pada tahun 1976 adalah Rp. 30,- dan bis mini Rp. 60,-.

Perjalanan belanja biasanya tanpa biaya; orang-orang berjalan kaki atau mempergunakan kendaraan pribadi. Persentase yang relatif besar (12,5 persen) dari perjalanan ini membutuhkan biaya sebesar Rp. 100,-/perjalanan, yang berarti mereka naik becak atau mempergunakan bis/bis mini lebih dari sekali.

Tabel 4 dan 5 memperlihatkan rata-rata waktu dari jarak tiap perjalanan untuk setiap keperluan perjalanan. Kebanyakan perjalanan ke tempat kerja butuh waktu 10-30 menit dan jarak tempuh umumnya antara 1-5 km. Perjalanan ke sekolah memperlihatkan pola serupa. Waktu yang dipakai untuk perjalanan berbelanja lebih singkat, umumnya kurang dari 15 menit dan jarak tempuhnya kurang dari 1 km.

7 *Op.cit.*, Soegijoko 1982.

8 Pendapatan rendah: pendapatan per bulan kurang dari US\$ 92.00. Pendapatan tinggi: pendapatan per bulan lebih dari US\$ 92.00 (pada tahun 1976).

TABEL 4. Rata-rata Waktu yang Dipakai per Perjalanan (1976)

Waktu (menit)	Persentase responden				
	Kerja	Sekolah	Belanja	Rumah	dan lain-lain
1. <4	8,1	9,2	22,2	4,3	25,1
2. 5-9	9,7	22,8	26,6	13,5	12,6
3. 10-14	22,2	29,6	25,2	31,3	18,0
4. 15-29	32,5	29,6	19,2	36,5	18,8
5. 30-59	20,8	8,2	5,2	12,4	11,3
6. >60	6,7	0,6	1,6	1,9	14,2

TABEL 5. Rata-rata Jarak Tempuh per Perjalanan (1976).

Jarak (km.)	Persentase responden				
	Kerja	Sekolah	Belanja	Rumah	dan lain-lain
1. <0,4	16,2	18,6	37,4	21,5	23,3
2. 0,5-0,9	13,0	16,8	23,2	16,5	15,6 %
3. 1,0-2,4	22,2	21,2	18,7	21,3	16,0
4. 2,5-4,9	27,4	23,9	16,3	21,9	20,8
5. >5,0	21,2	19,5	4,4	18,8	24,3

SUMBER: Budhy Tjahjati S. Soegijoko, *Public Transportation in Bandung*, (Bandung: ITB Press, 1981), hal. 78.

Menghubungkan model-model perjalanan dengan jarak tempuh, maka di Bandung dijumpai pola berikut. (Lihat tabel 6).

Persentase tertinggi perjalanan pada tahun 1976 adalah berjalan kaki (43,0 persen), kemudian naik becak (9,7 persen). Naik sepeda dan mobil hampir memperlihatkan persamaan persentase (5,6 dan 5,8 persen). Dari data ini dapat disimpulkan, bahwa pada waktu itu angkutan umum dan angkutan pribadi berfungsi hampir sama (masing-masing melakukan sekitar 30 persen dari seluruh perjalanan), sementara sisanya (40 persen) dilakukan dengan berjalan kaki. Membandingkan becak dengan bis/bis mini, jelas bahwa bis/bis mini lebih banyak digunakan daripada becak; nyaris duakali lipat. Kenyataan ini terungkap di daerah pelayanan yang lebih luas yang diisi oleh bis/bis mini ongkos yang relatif rendah, dan topografi kota yang melarang penggunaan becak di wilayah tertentu. Penggunaan becak hanya untuk keperluan tertentu, jarak dekat dan ke pasar, sedangkan bis/bis mini dipakai untuk tujuan-tujuan yang umum.

Tabel 6 memperlihatkan bahwa hampir seluruh jarak perjalanan di Bandung tahun 1976, kurang dari 3,6 km, yang paling sering antara 1,6-2,5 km. Pembagian cara perjalanan antara berjalan kaki, naik angkutan umum (becak, dan bis/bis mini) dan kendaraan pribadi (sepeda, motor dan mobil) adalah sebagai berikut. Berjalan kaki banyak dilakukan untuk perjalanan menempuh jarak pendek sampai jarak 2,5 km, lebih jauh lagi menurun, dan meningkat lagi untuk jarak mencapai lebih dari 8,6 km. Membandingkan angkutan umum dengan angkutan pribadi, kelihatannya untuk jarak-jarak pendek sampai 2,5 km, lebih banyak dipakai angkutan umum daripada angkutan pribadi. Di luar jarak-jarak itu, angkutan pribadi lebih banyak dipakai. Untuk jarak-jarak di atas 6,5 km, lebih banyak dipakai angkutan umum daripada angkutan pribadi.

Untuk jarak lebih dari 2,6 km, bis/bis mini lebih banyak dipergunakan daripada angkutan lain. Becak kebanyakan dipakai untuk jarak-jarak antara 0,6-2,5 km. Membandingkan pembagian cara untuk becak dan untuk bis/bis mini, ditemukan bahwa untuk jarak

untuk melengkapi pelayanan dengan jam dan trayek tertentu. Dikaitkan dengan jarak, juga ada perbedaan pemilihan antara dua jenis jasa angkutan umum utama. Karena ada bermacam ragam jarak tempuh, kedua jenis pelayanan tersebut dibutuhkan. Tanpa harus mengatakan bahwa perbedaan pemilihan oleh kelompok-kelompok pendapatan yang berbeda juga dapat dilihat.

Akhirnya, karakteristik jaringan jalan kota saat ini menunjukkan kebutuhan akan model angkutan umum yang kecil untuk membantu bis yang tidak dapat melayani daerah yang berjalan sempit (seperti pelayanan penghubung atau sebaliknya).

Sehubungan dengan jenis-jenis pelayanan pengangkutan umum perkotaan yang ada, untuk Bandung dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Sementara jasa bis tetap dibutuhkan, perlu ditambah dengan pelayanan bis mini yang memberi pelayanan sama, tetapi dalam bentuk yang lebih kecil, yang memungkinkan untuk melayani daerah yang tak terjangkau oleh bis karena jalan yang sempit.

- Sebagai tambahan dari jenis pelayanan dengan trayek tetap yang dilakukan oleh bis, masih perlu jenis pelayanan lain yang fleksibel, khususnya jenis pelayanan dari rumah ke rumah. Hal ini dibutuhkan khususnya bagi kelompok berpendapatan menengah dan rendah, yang umumnya tidak mempunyai kesempatan untuk memiliki kendaraan pribadi. Sementara taksi dapat memberikan pelayanan semacam ini, tetapi mungkin secara ekonomis tidak lain mengingat modal yang cukup besar. Becak merupakan pemecahan yang paling murah. Bajaj mungkin agak lebih mahal, tetapi masih lebih murah daripada taksi.

Becak di Bandung

Karakteristik Pelayanan Becak.

Suatu studi tentang becak, terbaru untuk memperbarui studi yang sama tahun 1976 di Bandung menemukan bahwa sampai sekarang pun becak masih mempunyai fungsi dalam sistem pengangkutan umum di kota. Dibandingkan tahun 1976, saat ini daerah bebas becak telah diperluas, pembatasan dalam produksi becak dan operasi becak di

kota juga diberlakukan dengan keras.

Tetapi becak, masih berfungsi di kota dan kebanyakan berada di sekitar kompleks pendidikan (sekolah, universitas), daerah perbelanjaan dan pasar, serta di beberapa tempat pada trayek bis/bis mini. Yang terakhir menunjukkan peran timbal balik antara becak dengan bis/bis mini. Dari sampel pengemudi becak yang diwawancarai, 37 persen mengatakan bahwa mereka biasanya menunggu penumpang pada beberapa tempat di sepanjang trayek bis/bis mini, 34 persen menunggu dekat pasar atau daerah perbelanjaan, 6 persen dekat kompleks pendidikan.

Pelayanan becak, siap bekerja sejak pagi hari sekitar jam 05.00 sampai jam 22.00 malam. Jadi pelayanan selalu siap selama 17 jam/hari. Pengayuh becak bekerja bergantian dalam kelompok kerja pagi/sore dan sore/malam. Jam kerja per kelompok sekitar 11 jam (termasuk saat istirahat). Tukang becak tidak mempunyai jadwal istirahat tetap, karena itu mereka melakukannya pada saat menanti penumpang.

Rata-rata tukang becak melakukan 10-15 kali perjalanan per waktu kerja dan jarak maksimal yang ditempuh sekali jalan 2 km. Biaya per perjalanan bervariasi menurut jarak tempuh dan rata-rata antara Rp. 100,- sampai Rp. 300,-. Kadangkala sebuah becak bisa disewa sebagai angkutan barang, dan biasanya mereka meminta bayaran ekstra untuk ini. Kebanyakan penarik becak tidak mempunyai penumpang langganan. Tetapi 20 persen mengatakan, bahwa mereka mempunyai pelanggan—yaitu membawa anak-anak dari dan ke sekolah, dan para ibu rumah tangga ke dan dari pasar. Ibu rumah tangga merupakan pemakai jasa becak terbesar. Anak-anak pergi ke sekolah naik becak dari dan ke sekolah dan juga sebagai pelayanan "penyambung" (untuk mencapai bis/bis mini. Penumpang lain kebanyakan memakai becak sebagai angkutan "sambungan").

Kesejahteraan Para Pengemudi Becak.

Kebanyakan pengemudi becak menyewa sebesar Rp. 500,- sampai Rp. 800,-/hari (dibandingkan dengan Rp. 300,- pada tahun 1976). Hanya 14 persen dari responden memiliki sendiri becak yang dipakainya. Kondisi ini lebih disukai para pengemudi, meng-

ingat mereka dapat memilih sendiri daerah operasinya dengan menyeleksi lokasi becak sewaan. Hal ini juga memudahkan bila mereka akan kembali ke desanya dan mereka tidak perlu khawatir akan kendaraan itu. Alasan lain adalah ketakutan mereka terhadap penyitaan kendaraan. Bila kendaraan disita, mereka harus membayar denda Rp. 15.000,- untuk mengambilnya kembali. Sedangkan bila mereka menyewa, maka kewajiban pemiliklah untuk membayar uang tebusan itu.

Sebagian besar sudah bekerja sebagai pengemudi becak selama 6 bulan sampai setahun. Hanya 25 persen yang telah bekerja lebih dari satu tahun. Ini berbeda dari data tahun 1976 di mana kebanyakan pengemudi telah bekerja selama lebih dari 5 tahun. Dengan demikian dapat dianggap hal itu akibat dari adanya ketidakpastian dan ketidakamanan bekerja sebagai pengemudi becak pada saat ini.

Tetapi sebagian besar responden mengatakan bahwa pekerjaan utama mereka adalah mengemudi becak. 63 persen dari sampel tidak mempunyai pekerjaan sampingan ataupun tambahan pendapatan dari pekerjaan lain. Sebelum pergi ke kota untuk menjadi pengemudi becak, (37 persen) responden adalah petani, 22 persen pedagang kecil dan 16 persen buruh bangunan. 60 persen dan pengemudi becak berasal dari luar kota Bandung sisanya 40 persen yang berasal dari dalam kota. Pendapatan kotor mereka perhari rata-rata Rp. 2.000,- sampai Rp. 3.000,-, dan uang yang dibawa pulang rata-rata Rp. 1.000,- sampai Rp. 2.000,- perhari (yaitu kira-kira Rp. 100,-/jam bila mereka diperkirakan bekerja selama 10 jam/hari). Sebagian besar pengemudi mengatakan, bahwa pendapatannya menurun dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Hanya kira-kira 16 persen yang mengatakan, bahwa pendapatannya meningkat.

Bila ditanya, para pengemudi merasa bahwa perluasan daerah bebas becak banyak berpengaruh terhadap penurunan pendapatan mereka. Peningkatan trayek bis/bis mini kurang berpengaruh terhadap pendapatan mereka.

Kesimpulan-kesimpulan diperoleh dari studi tentang becak pada tahun 1984 adalah sebagai berikut:

- Becak digunakan untuk jarak pendek. Untuk jarak jauh, lebih murah bila menggunakan bis/bis mini.

- Becak lebih disukai untuk pergi berbelanja, khususnya jarak-jarak antara 0,5 sampai 2,5 km.

- Untuk pergi ke kantor dan sekolah, bis/bis mini lebih disukai karena kebanyakan tempat tujuan mereka terletak pada trayek bis/bis mini.

- Pemakai becak adalah kelompok berpendapatan menengah sampai tinggi. Kelompok berpendapatan rendah memilih berjalan kaki untuk menghemat biaya.

- Kualitas pelayanan bis/bis mini yang baik, telah menarik para pemakai dari berbagai tingkat pendapatan. Biayanya pun cukup murah (Rp. 100,- untuk tarif bis, Rp. 125,- untuk bis mini dan antara Rp. 100,- sampai Rp. 300,- untuk becak). Jadi becak telah menjadi alat pengangkutan untuk mereka yang mampu, bukan untuk orang-orang yang berpenghasilan rendah.

- Pelayanan bis/bis mini lebih sering dipergunakan di pusat kota karena becak dilarang beroperasi di daerah ini.

- Di daerah pusat (daerah sekitar pusat kota) becak lebih disukai karena mereka dapat beroperasi dengan bebas dan dapat melayani daerah yang luas karena mereka tidak mempunyai trayek khusus.

- Di daerah pinggiran, becak dan bis/bis mini dipergunakan. Untuk melayani daerah pemukiman, becak dapat digunakan. Becak juga dipergunakan sebagai "penyambung", sementara bis/bis mini dipakai sebagai penghubung ke pusat kota.

Data ini mendukung uraian sebelumnya tentang pelayanan becak dan bis/bis mini yaitu berdasarkan atas studi tahun 1976. Tetapi ada beberapa perubahan, misalnya ongkos dan kesejahteraan pengemudi yang disebabkan oleh peraturan dan kebijaksanaan pemerintah untuk membatasi becak.

Becak dan Beberapa Pemikiran Pemecahan

Setelah mempelajari jasa pelayanan becak, kesejahteraan pengemudi, membandingkan pelayanan becak dengan bis/bis mini, dan mempertimbangkan pola perjalanan serta ke-

butuhan angkutan di daerah perkotaan, kita sekarang menghadapi pertanyaan: apakah perlu diusahakan mempertahankan pelayanan becak di kota-kota? Dua aspek dasar untuk mempelajari pertanyaan tersebut adalah: jenis pelayanan yang dapat diberikan oleh becak, dan mengemudi becak sebagai suatu pekerjaan.

Pada aspek *pertama*, — pelayanan yang dapat diberikan oleh becak — dua faktor penting harus dipertimbangkan yaitu biaya untuk menyediakan jasa dan karakteristik kota (termasuk luasnya). Penayamarataan tidak boleh dilakukan terhadap pelayanan becak di kaitkan dengan karakteristik kota. Sehubungan dengan jenis pelayanan yang dapat diberikan oleh becak — yaitu pelayanan dari rumah ke rumah, ongkos yang dapat ditawarkan, jasa angkutan perorangan (bukan angkutan massal seperti bis), telah digambarkan dalam kasus di Bandung, bahwa pelayanan ini perlu. Tidak hanya karena jenis pelayanan yang diberikan, tetapi juga karena becak melayani daerah yang mempunyai jalan-jalan sempit dan sebagai pelayanan "sambungan".

Ongkos taksi terlalu mahal. Alternatif lain adalah menggunakan bajaj. Tetapi masih terlalu mahal pengadaannya daripada becak. Bila pelayanan becak akan disediakan di kota-kota, maka timbul masalah tentang jarak. Pelayanan becak lebih ekonomis untuk jarak pendek. Untuk jarak lebih jauh (di atas 2,5 km) becak tidak boleh dipergunakan. Karena selain tidak ekonomis, hal tersebut juga terlalu berat untuk pengemudi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelayanan becak dapat diadakan atau mungkin dipergunakan bila ada kebutuhan pengangkutan untuk: jarak pendek (kurang dari 2,5 km); jenis pelayanan yang lebih menjurus ke perorangan; daerah yang tidak dapat dilayani oleh jenis lain karena sempitnya jalan; pelayanan pengangkutan perorangan yang lebih murah dari taksi.

Sehubungan dengan aspek *kedua*, — mengemudi becak sebagai suatu pekerjaan — dapat disebutkan, bahwa mengemudi becak merupakan pekerjaan yang mudah diperoleh, tidak memerlukan keterampilan khusus, secara fisik tidak lebih berat dibandingkan bekerja sebagai petani (bila seseorang bergan-

tung pada kekuatan fisiknya, tanpa bantuan mesin).

Ini juga merupakan suatu pekerjaan yang dapat dilakukan secara sambilan, misalnya setelah masa panen, pekerjaan lowong, bila seseorang membutuhkan tambahan pendapatan. Bagi para pendatang bisa dipakai sebagai batu loncatan, sebelum memperoleh pekerjaan tetap. Murahannya harga kendaraan, membuka kemungkinan pengemudi untuk memiliki sendiri. Hal ini memberi kesempatan untuk mandiri dan tidak bergantung pada orang lain.

Tetapi data studi di Bandung memperlihatkan, bahwa pekerjaan mengemudikan becak telah menjadi tidak menarik karena keadaannya tidak jelas, takut akan penyitaan dan pembatasan daerah operasi. Mengemudi becak memang suatu pekerjaan yang berat, butuh waktu lama dan secara fisik terbebani tanpa ada rasa aman ataupun tabungan pada saat menganggur.

Bila becak akan dihapus, maka masalah-masalah berikut harus dipertimbangkan, yaitu:

- Kendaraan apa yang dapat mengganti becak?
- Bagaimana caranya agar orang-orang yang terbatas modalnya (seperti bekas pengemudi becak) dapat berperanserta dalam pengadaan pelayanan dan mempunyai keamanan penghasilan dengan kemampuan untuk membeli kendaraan sendiri?
- Bagaimana menyediakan bajaj yang cukup bila jenis ini diharapkan dapat mengganti becak) bila biayanya lebih mahal dari becak?

Beberapa pemecahan sementara mengenai masalah becak adalah sebagai berikut:

- Becak diperbolehkan untuk beroperasi di kota-kota kecil yang belum mempunyai pelayanan bis kota dan secara finansial tidak menguntungkan untuk disediakan pelayanan bis karena luas kotanya.
- Di kota-kota besar seperti Bandung, becak harus punya peran terbatas dalam sistem pengangkutan umum perkotaan. Becak diperbolehkan untuk melayani daerah pemukiman, memberi pelayanan "sambungan" dan melayani daerah yang tidak akan dapat dilayani oleh bis atau mini bis karena sempitnya jalan.

- Di kota-kota besar ini, becak mungkin diizinkan untuk beroperasi sebagai pemecahan sementara sampai bajaj atau becak bermotor mencukupi.

- Beberapa peraturan dan keamanan untuk mengemudi becak harus dirancang oleh pemerintah kota yang akan meringankan kehidupan mereka, seperti kredit lunak untuk membeli kendaraan sendiri, latihan cuma-cuma untuk memberi keterampilan guna mengubah pekerjaan dan sebagainya.

Akhirnya, satu hal yang penting untuk di-

sebut di sini, adalah pertunya menegaskan dan menguatkan fungsi becak dalam sistem pengangkutan umum perkotaan yang terpadu. Hal ini dapat dilakukan dengan membuat rencana sistem pengangkutan umum perkotaan sebagai suatu sistem terpadu, dengan mempertimbangkan peran dan fungsi dari jenis yang berbeda dengan karakteristik pelayanan mereka yang berlainan. Setiap jenis angkutan yang berbeda akan mempunyai fungsi spesifik dan harus mengikuti peraturan yang akan memungkinkan sistem tersebut berfungsi sebagai satu kesatuan.

**DIRGAHAYU
REPUBLIK INDONESIA**

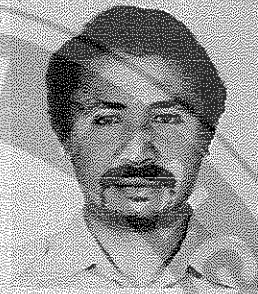
**Selamat HUT
ke-39**

**DIREKSI STAFF DAN SEGENAP KARYAWAN
P.T. PERUSAHAAN ROKOK
GUDANG GARAM KEDIRI**

Kemiskinan di Kota dan Program Perbaikan Kampung

Oleh A. Ramlan Surbakti

Gejala perkampungan miskin di negara berkembang dapat dijelaskan dengan teori marginalitas dan teori struktural atau ketergantungan. Teori marginalitas melihat gejala perkampungan miskin sebagai produk migran pedesaan yang secara sosial, ekonomi, budaya dan politik tidak berintegrasi dengan kehidupan masyarakat kota. Sedangkan teori ketergantungan melihat adanya integrasi, tetapi justeru integrasi itu merugikan mereka. Masalah utama perkampungan miskin itu, menurut A. Ramlan Surbakti, bukan soal perumahan dan pelayanan perkotaan melainkan masalah ekonomi politik.



Pengantar

Istilah *slum* seringkali digunakan oleh para ahli ilmu sosial untuk menggambarkan pemukiman miskin, tetapi—seperti halnya konsep-konsep lain dalam ilmu sosial—terhadap istilah ini pun belum ada kesatuan konseptualisasi. Bergel misalnya merumuskan *slum* dalam artian fisik dan sosial, sehingga mungkin lebih dapat diterima daripada rumusan lain yang hanya bermakna fisik saja. Dia merumuskan *slum* sebagai suatu kawasan pemukiman yang di atasnya terletak bangunan-bangunan berkondisi substandar, yang dihuni oleh penduduk miskin yang padat¹. Tetapi apa pun formulasi yang diberikan terhadap istilah *slum*, hal-hal berikut ini sering kali diidentifikasi sebagai karakteristik "pemukiman miskin", atau yang di Indonesia disebut sebagai "perkampungan miskin" tersebut.²

1 E.E. Bergel, "The Nature of Slums", dalam Desai dan Devadas Pillai (Ed.), *Slums and Urbanization*, (Bombay: Popular Prakashan, 1970), hal. 39-40.

2 A.A. Laquaian, "Improvement and Development of Low Income Settlements in Southeast Asian Cities", *Prisma* (English edition), 1980 (17), hal. 11-14; Bianpoen, "Perkampungan Kota: Kasus Jakarta", *Widyapura*, 1979, II (5), hal. 110; dan

Pertama, pemukiman tersebut dihuni oleh penduduk yang padat dan berjubel, karena adanya pertumbuhan penduduk alamiah maupun migrasi yang tinggi dari pedesaan. *Kedua*, perkampungan tersebut dihuni oleh warga yang berpenghasilan rendah atau berproduksi subsisten yang hidup di bawah garis kemiskinan. *Ketiga*, perumahan di pemukiman tersebut berkualitas rendah atau masuk dalam kategori kondisi rumah darurat (*substandard housing conditions*), yaitu bangunan rumah yang terbuat dari bahan-bahan tradisional, seperti: bambu, kayu, alang-alang, dan bahan-bahan cepat hancur lainnya. *Keempat*, kondisi kesehatan dan sanitasi yang rendah; perkampungan miskin ini memang selalu ditandai oleh tersebarnya penyakit menular dan lingkungan fisik yang jorok. *Kelima*, langkanya pelayanan kota (*urban services*), seperti air minum, fasilitas mandi cuci kakus (MCK), listrik, sistem pembuangan kotoran dan sampah, dan perlindungan kebakaran. *Keenam*, pertumbuhannya tidak terencana sehingga penampilan fisiknya pun tidak teratur dan terurus; dalam hal bangunan, halaman, dan jalan-jalan; dan sempitnya ruang antar bangunan, dan tidak

Nels Anderson "Characteristics of Slums", dalam Desai dan Pillai, *op.cit.*, hal. 45-47.

ada ruang terbuka sama sekali. *Ketujuh*, penghuni pemukiman miskin ini mempunyai gaya hidup pedesaan karena sebagian besar penghuninya merupakan migran dari pedesaan yang masih mempertahankan pola kehidupan tradisional, seperti: hubungan-hubungan yang bersifat pribadi, (bersuasana seperti di desa; Red.-), dan gotong royong. *Kedelapan*, secara sosial terisolasi dari pemukiman lapisan masyarakat lainnya. Dan akhirnya, *kesembilan*: perkampungan miskin ini pada umumnya berlokasi di dan di sekitar pusat kota; dan seringkali tak jelas pula status hukum tanah yang ditempati.

Ada juga yang menyebut perilaku menyimpang seperti pencurian, pelacuran, kenakalan, perjudian, dan kebiasaan minum minuman keras sebagai ciri lainnya perkampungan miskin tersebut. Tetapi karena pada pemukiman lapisan masyarakat lainnya juga terjadi pola-pola perilaku menyimpang tersebut, maka kurang tepat kiranya bila hal itu dijadikan sebagai ciri khas pemukiman miskin.

Teori Marginal dan Ketergantungan

Gejala perkampungan miskin dapat dijelaskan dengan dua teori yang mempunyai asumsi dan penjelasan yang berbeda dan implikasi kebijaksanaan yang berbeda pula, yaitu teori marginalitas dan teori ketergantungan (struktural). Teori marginalitas melihat gejala perkampungan miskin sebagai produk migran pedesaan yang secara sosial, ekonomi, budaya, dan politik tidak berintegrasi dengan kehidupan masyarakat kota. Menurut teori ini, gejala perkampungan miskin di perkotaan meluas karena adanya migrasi orang-orang desa ke kota yang bersama mereka dibawa-serta gaya hidup pedesaan yang berbeda—atau bahkan bertentangan dengan—gaya kehidupan kota. Para migran ini dipandang sebagai orang-orang yang terbuang sebagai individu atau keluarga anomi dari pedesaan, yang tidak mengenal seorang pun jua di kota dan tidak mempunyai tempat tinggal di kota. Mereka tidak pernah beradaptasi secara memuaskan terhadap kehidupan kota dan pada umumnya enggan kembali ke pedesaan karena di sana mereka tidak mempunyai apa-apa.

Di kota mereka mencari orang-orang yang memiliki nasib yang sama, dan kemudian mengisolir diri dalam perkampungan miskin yang bersifat parohial dan bergaya pedesaan. Di tempat yang secara sosial terisolasi ini mereka hidup dalam keadaan melarat, karena tidak memiliki pekerjaan yang tetap dan layak. Di kota mereka tidak menggunakan lembaga-lembaga, dinas-dinas, dan pelayanan kota yang berjangkau luas, seperti media massa, pendidikan, organisasi sosial dan politik, dan dinas pemerintah kota, suatu kontak yang mungkin dapat membantu mereka dalam mengubah nilai-nilai dan sikap tradisional menjadi moderen. Di dalam pemukiman miskin ini terdapat suasana kehidupan pengap, karena adanya proses transisi tersebut. Akibat proses ini timbullah budaya kemelaratatan, seperti: apatisme, serba curiga, fatalisme, putus asa, tergantung dan rendah diri, kriminilitas, banyaknya anak di luar perkawinan, pemboros dan konsumtif, berorientasi pada hari ini, dan tidak berpartisipasi dalam politik, serta tidak berintegrasi dengan kehidupan kota. Kesemuanya itu disosialisasi dari generasi ke generasi.³

Ringkasnya, teori marginalitas ini mengajukan proposisi seperti berikut.⁴ Secara sosial, penghuni pemukiman miskin itu mempunyai "disorganisasi internal", seperti kurang mempunyai kohesi kelompok dan secara individual kesepian; dan "isolasi eksternal", seperti tidak berintegrasi ke dalam kehidupan kota karena secara luas tidak menggunakan lembaga, dinas, dan pelayanan kota. Secara kultural, penghuni perkampungan miskin tadi mempunyai budaya tradisional, seperti sikap parohial dan hidup bergaya pedesaan; dan mempunyai budaya kemelaratatan. Secara ekonomi, mereka adalah parasit karena lebih banyak menyerap sumber-sumber kota daripada memberikan sumber-sumber kepada masyarakat kota, dan mempunyai ekonomi parohial, seperti boros, konsumtif, cepat puas, tak berorientasi pasar, kurang berjiwa wiraswasta, dan produksi

³ Oscar Lewis, *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty*, (New York: Random House, 1965), hal. xiv-xviii.

⁴ Janice E. Perlman, *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*, (Berkeley: University of California Press, 1976), hal. 130-131.

yang bersifat subsisten. Dan akhirnya secara politis, mereka apatis, karena tidak berintegrasi dengan kehidupan kota, serta tidak berpartisipasi dalam kehidupan politik kota dan nasional; dan bersifat radikal dalam arti mudah terpengaruh oleh gerakan-gerakan politik revolusioner karena frustrasi, disorganisasi sosial dan anomie yang mereka alami.

Sebaliknya, teori ketergantungan yang bersifat struktural ini melihat gejala perkampungan miskin itu sebagai produk penetrasi kapitalis terhadap masyarakat pedesaan yang penduduknya padat, dan yang secara struktural pincang.⁵ Yang dimaksud dengan kapital ini bukan hanya dalam arti sempit yakni modal, tetapi juga meliputi barang kapital (produk teknologi traktor, pupuk, pestisida), teknokapital, dan kapital manusia. Penetrasi kapital terutama berwujud dalam program pembangunan pertanian yang dikenal dengan nama "revolusi hijau", yaitu: intensifikasi, ekstensifikasi, dan komersialisasi pertanian untuk menghasilkan pangan sebesar-besarnya guna memenuhi kebutuhan nasional; atau kalau dapat, untuk tujuan ekspor. Kongkritnya, revolusi hijau adalah penggunaan traktor, bibit unggul hasil pengkajian lembaga riset internasional, pupuk, pestisida, *huller*, organisasi produksi moderen, penyediaan kredit, penyuluhan pertanian moderen, dan penggunaan tenaga kerja secara rasional dan efisien, baik dalam penggarapan lahan maupun dalam proses panen, misalnya penerapan sistem tebasan dalam panen. Tetapi beberapa di antara kapital ini masih harus diimpor dari negara kapitalis maju sehingga acapkali negara pengimpor tersebut tergantung pada negara kapitalis maju.

Pada pihak lain, masyarakat pedesaan yang disusupi kapital tersebut mempunyai tenaga kerja yang berlebihan, serta struktur pemilikan tanah, pengetahuan, informasi, dan kekuasaan yang pincang. Artinya, di pedesaan terdapat sekelompok kecil orang yang menguasai tanah, pengetahuan, informasi, dan kekuasaan, sementara sebagian besar warga masyarakat kurang memiliki

sumber-sumber tersebut.⁶ Sebelum penetrasi kapital berlangsung di pedesaan, hubungan antara tuan tanah dengan buruh tani lebih ditandai oleh hubungan timbal balik dalam proses produksi pertanian yang lebih didasarkan pada hubungan pribadi dan sosial daripada hubungan ekonomi yang bersifat rasional dan lugas (*patron-client relationships*). Akibat penetrasi kapital tadi adalah pengangguran yang tinggi, sebab untuk dapat ikut ambil bagian dalam proses pembangunan (revolusi hijau) yang bersifat kapitalistis tadi, seseorang harus memiliki akses terhadapnya, seperti: modal, tanah, keterampilan, informasi, dan kekuasaan. Pada hal justru sumber-sumber inilah yang dikuasai oleh sekelompok kecil orang di pedesaan. Karena itu teori ini berasumsi bahwa terdapat harmoni kepentingan antara elit politik negara sedang berkembang—baik di kota maupun di desa—dengan elit ekonomi negara-negara kapitalis maju.

Dalam pada itu akibat pembangunan—yang ternyata lebih terpusat dan tumbuh lebih pesat di kota-kota—timbullah daya tarik tersendiri, atau menjadi semacam "tanah harapan" baru bagi warga pedesaan yang kehilangan sumber penghidupan tersebut. Menurut informasi yang mereka terima dari teman-teman atau anggota keluarga yang telah lebih dahulu bekerja di sana, di kota-kota besar tersedia kesempatan kerja yang dapat menghasilkan pendapatan yang lebih tinggi daripada di pedesaan. Dalam kenyataan biar pun di kota mereka tetap menjadi lapisan terbawah seperti halnya dahulu di pedesaan, tetapi pendapatan mereka ternyata lebih tinggi daripada di pedesaan⁷ sehingga mereka enggan kembali ke desa. Jadi terdapat faktor pendorong (*push factor*), yaitu pengangguran dan kemiskinan di daerah pedesaan, dan faktor penarik (*pull factor*), yaitu daya tarik dan harapan yang ditimbulkan oleh pertumbuhan kota yang pesat sebagai penyebab mereka pindah ke kota.

Kebanyakan para migran yang terpental dari desa ini tidak memiliki keterampilan

5 Fernando H. Cardoso, dan Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, terjemahan Marjory M. Urquidí, (Berkeley: University of California Press, 1979), hal. vii-xxv.

6 Sayogyo, "Golongan Miskin di Pedesaan", *Pustaka*, No. 2 Th. II, Maret 1978, hal. 13.

7 Gustav F. Papanek, "The Poor of Jakarta", *Economic Development and Cultural Change*, 1975, 24 (1), hal. 8-9.

dan pendidikan yang memadai, sehingga dengan sendirinya juga tidak bisa memasuki sektor ekonomi formal seperti perusahaan-perusahaan negara dan swasta, dan birokrasi pemerintahan di kota-kota besar. Pekerjaan yang tersedia bagi mereka rupanya terletak pada sektor ekonomi informal, yaitu suatu bidang kegiatan ekonomi yang untuk memasukinya tidak memerlukan pendidikan formal dan keterampilan yang tinggi, dan tidak memerlukan surat-surat izin serta modal besar untuk memproduksi barang dan jasa. Jenis-jenis kegiatan ekonomi yang dapat dikategorikan sebagai sektor informal itu antara lain: pedagang kecil, penjaja, pedagang kaki lima, buruh kasar harian, pemungut puntung rokok, pengumpul barang-barang bekas, dan pengemis. Karakteristik utama sektor ekonomi ini adalah sebagaimana disebut oleh Evers sebagai produksi subsisten, yaitu produksi barang dan jasa yang hanya cukup untuk konsumsi hari ini bagi anggota keluarga yang bersangkutan.⁸

Sebagai konsekuensi produksi subsistensi tadi, maka para migran miskin tersebut terpaksa bertempat tinggal di pemukiman miskin: sebagian kecil berteduh pada gubuk-gubuk di pemukiman liar, yaitu pemukiman di atas tanah milik orang lain atau negara tanpa seizin pemiliknya seperti sepanjang rel kereta api, di tepi kali, dan di bawah kolong jembatan; dan sebagian besar lainnya bermukim di perkampungan miskin di dan sekitar pusat-pusat kota. Dengan kata lain, akibat penghasilan yang rendah di sektor ekonomi informal tadi, timbullah pemukiman liar (*squatter settlements*) dan perkampungan miskin (*slums*) di kota-kota besar di negara sedang berkembang.

Berbeda dengan teori marginal, teori ketergantungan mempunyai proposisi bahwa penghuni perkampungan miskin itu secara sosial, ekonomi, budaya dan politik berintegrasi ke dalam kehidupan masyarakat kota, suatu bentuk integrasi yang justru merugikan mereka. Secara sosial, penghuni perkampungan miskin memiliki organisasi internal dan kohesi kelompok sebagaimana tercermin dalam asosiasi RT/RW; mereka

enggan kembali ke desa karena di sana sudah tidak ada lagi yang dapat diharapkan untuk hidup; dan mereka mencoba menggunakan lembaga-lembaga, dinas-dinas, dan pelayanan kota yang ada, tetapi tersisih oleh lapisan atas masyarakat dan struktur yang ada di kota. Mereka menemukan bahwa sistem yang ada, tertutup bagi aspirasi dan kepentingan mereka. Dalam sektor budaya, mereka pun mempunyai aspirasi 'borjuis' sebagaimana dimiliki oleh kelas menengah, yaitu: kerja keras, bertekad meninggalkan kemiskinan, dan bersikap berdikari dalam melaksanakan kegiatan ekonominya. Tetapi di mata masyarakat, mereka tidak lebih sebagai 'kambing hitam' dari semua perilaku disfungsional dalam masyarakat kota, seperti: kriminalitas, keindahan kota, dan krisis ekonomi. Malahan mereka juga dijadikan sebagai "pemanding" untuk memperjelas dan memperkuat gengsi kelas atas. Bukankah kelas atas itu akan merasa bertambah kuat dan kuasa, jika berada di tengah-tengah orang-orang lemah dan miskin seperti penghuni perkampungan miskin itu?

Dalam bidang ekonomi, mereka memberi lebih banyak kepada kota daripada apa yang mereka terima dari kota. Mereka mempunyai pekerjaan tetap di kota yakni "membersihkan dan memanfaatkan sisa-sisa konsumsi lapisan lain" dalam masyarakat kota. Mereka mempunyai peranan yang cukup besar dalam sektor ekonomi informal guna melayani kebutuhan sebagian masyarakat yang tingkat penghasilan dan status sosialnya lebih cocok dengan sektor ekonomi ini. Malahan sektor ekonomi ini juga menyediakan bahan mentah bagi industri-industri moderen pada sektor formal, yaitu barang-barang bekas yang dikumpulkan oleh orang-orang miskin tersebut. Tetapi produk pengumpul barang bekas tadi seringkali dibeli oleh sektor formal di bawah harga yang layak.⁹ Kualitas barang dan jasa yang dijual kepada mereka secara proporsional lebih rendah, tetapi dengan harga yang lebih tinggi daripada yang dijual kepada lapisan masyarakat lainnya. Sementara itu mereka pun memiliki persyaratan sikap untuk berparti-

8 Hans-Dieters Evers, "Subsistence Production and the Jakarta Floating Mass", *Prisma* (English edition), 17, 1980, hal. 27-35.

9 "Laporan Khusus Ekonomi Gelandangan: Armada Murah buat Pabrik", *Prisma*, Maret 1979, hal. 48-59.

sipasi penuh dalam ekonomi moderen, seperti kerja keras, bekerja berdikari, independen, dan siap menanggung resiko sendiri.

Akhirnya, dalam sektor politik mereka jauh dari sikap apatis, dan tidak aktif dalam politik, karena mereka sangat menaruh perhatian terhadap *issue-issue* yang menyangkut dan mempengaruhi hidup mereka. Tetapi kesempatan dan akses untuk berpartisipasi dalam proses politik terbatas sekali. Mereka berada dalam belenggu struktur kekuasaan dalam menghadapi malapetaka, seperti pengusuran, penangkapan, sakit dan kematian; dan dalam menghadapi kehidupan ekonomi sehari-hari. Mereka juga bukan golongan radikal dalam arti mudah terpengaruh oleh bujukan gerakan-gerakan revolusioner seperti yang kerap kali dituduhkan oleh pihak yang berkuasa. Hal ini mungkin disebabkan oleh adanya pekerjaan yang relatif tetap di sektor informal tadi. Perilaku politik mereka tidak jauh berbeda dengan kebanyakan warga masyarakat lainnya: ikut memilih dalam pemilu, ikut serta dalam kegiatan RT/RW, dan membayar iuran sesuai dengan kemampuan mereka.

Singkatnya, teori ini menyimpulkan bahwa penghuni perkampungan miskin secara sosial disisihkan oleh masyarakat; secara kultural dihina dan dijadikan 'kambing hitam'; secara ekonomi dieksploitasi, dan secara politik terbelenggu. Kalaupun mereka tinggal di perkampungan miskin, bukanlah karena marginal ataupun memiliki budaya kemelaratan, melainkan karena telah dengan sengaja dimarginalkan oleh sistem ekonomi dan politik yang ada.¹⁰

Penjelasan yang diberikan oleh teori yang bersifat struktural atas gejala perkampungan miskin tadi nampaknya lebih mendekati kenyataan di kota-kota negara berkembang seperti Indonesia, daripada penjelasan yang diberikan oleh teori marginal dan budaya kemelaratan. Tetapi beberapa karakteristik sosio-kultural perkampungan miskin—sebagaimana dikemukakan oleh teori marginal—mungkin ada benarnya, seperti kurangnya rasa memiliki terhadap komunitas di luar RT/RW, dan gaya hidup pedesaan. Sebaliknya apa yang dikemukakan oleh teori keter-

gantungan mengenai karakteristik sosio-politik perkampungan miskin seperti tingkat, intensitas dan jangkauan partisipasinya yang terbatas, mungkin tidak sepenuhnya benar.¹¹ Namun yang penting dari teori struktural tersebut ialah, bahwa setiap warga masyarakat harus mempunyai hak dan akses yang sama untuk berpartisipasi dalam proses ekonomi dan politik; dan bahwa warga suatu komunitas berhak menentukan masa depannya sendiri.

Strategi Perbaikan Kampung

Berdasarkan penjelasan teori yang bersifat struktural tersebut, maka yang menjadi masalah utama perkampungan miskin di negara berkembang bukannya masalah perumahan dan langkanya *urban services*, melainkan masalah ekonomi-politik; yaitu: sebagian besar warga masyarakat tidak mempunyai akses untuk ikut dalam proses ekonomi dan politik. Masalah perumahan dan pelayanan kota merupakan produk masalah ekonomi-politik tersebut. Karena itu perbaikan kampung yang lebih menekankan perbaikan secara fisik—seperti perbaikan jalan gang, saluran kotor, perbaikan rumah, dan penanganan sampah—tidak akan menyelesaikan masalah secara tuntas, karena yang dapat ikut program seperti ini hanyalah warga yang memiliki penghasilan yang memadai. Bahkan program perbaikan kampung seperti ini justru mungkin akan menambah masalah baru; yaitu tersingkirnya penghuni lama—karena harus menjual rumah dan tanahnya kepada orang yang berduit—ke daerah pinggiran, karena tidak kuat memperbaiki rumahnya dan tidak kuat menahan godaan dari pihak-pihak berduit yang mengincar rumah darurat dan tanah tersebut.

Koperasi dan Perbaikan Kampung

Program perbaikan kampung hendaknya dimulai dengan kegiatan-kegiatan yang memungkinkan para penghuni perkampungan miskin itu memiliki akses terhadap proses

¹¹ Joan M. Nelson, *Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1979), hal. 381-389.

¹⁰ Periman, *op.cit.*, hal. 195.

produksi barang dan jasa. Untuk itu perlu dilakukan inventarisasi seluruh potensi tenaga kerja dan segala jenis kegiatan ekonomi yang ada di kampung tersebut. Para pengurus RT dan RW dan para tokoh warga masyarakat lainnya perlu diikutsertakan dalam kegiatan inventarisasi ini, sehingga mereka pun dapat secara langsung memahami dan menghayati potensi ekonomi warga masyarakatnya sendiri. Berdasarkan data ini akan dapat disusun berbagai program perbaikan ekonomi masyarakat. Program-program itu dapat berupa latihan-latihan keterampilan sesuai dengan bakat dan kemampuan warga yang dilatih, sehingga dapat menciptakan kesempatan kerja sendiri atau mencari pekerjaan di sektor formal. Selain itu juga dapat dilakukan bimbingan terhadap industri rumah tangga, baik dalam hal kualitas maupun dalam pemasaran barang dan jasa yang diproduksi. Latihan keterampilan dan bimbingan ini dapat diberikan oleh Departemen Perindustrian, perguruan tinggi ataupun lembaga swasta yang tersedia membantu.

Untuk pengadaan modal bagi industri rumahtangga usaha dagang kecil dan kegiatan ekonomi lainnya, warga kampung diperlukan suatu koperasi yang dibentuk dan dikelola oleh masyarakat. Modal pertama dapat berasal dari pemerintah atau lembaga swasta yang harus dikembalikan oleh koperasi itu, dan dari tabungan warga kampung yang mempunyai penghasilan tinggi. Bantuan kepada koperasi hendaknya tidak berupa hadiah (subsidi), karena bantuan seperti itu akan membuat warga masyarakat mempunyai mental pengemis. Pinjaman itu harus dikembalikan dalam jangka waktu yang diperkirakan dapat dikembalikan, dan dengan bunga yang rendah, sehingga harga diri warga masyarakat tetap dapat ditegakkan. Dengan demikian perasaan memiliki atas koperasi itu dapat tercipta dan terpelihara. Koperasi itu hendaknya diciptakan di tingkat Rukun Warga (RW) karena solidaritas warga memang baru sampai pada tingkat itu, sehingga koperasi pun dapat juga berfungsi sebagai sarana atau media yang "kuat modal" membantu yang "lemah modal". Koperasi di tingkat keseluruhan kemungkinan besar akan tidak berkembang, kecuali kalau solidaritas antar warga masyarakat sudah melewati RW-nya masing-masing.

Selain sebagai penyedia modal bagi kegiatan ekonomi warga masyarakat, koperasi juga dapat dijadikan sebagai sumber pinjaman dana bagi perbaikan rumah dan fasilitas mandi, cuci dan kakus (MCK), dan untuk kepentingan lain yang sifatnya tak konsumtif, seperti keperluan pendidikan anak dan kesehatan keluarga. Bantuan pihak luar mengenai perumahan dan fasilitas MCK hendaknya disalurkan lewat koperasi ini sehingga pengembaliannya dapat lebih terjamin., (pengembalian ini perlu; selain untuk mencegah mental pengemis, juga agar dana tersebut dapat digunakan oleh warga kampung lainnya). Dengan cara ini, marginalisasi (peminggiran) warga kampung sebagai akibat ketidakmampuan memperbaiki rumah sendiri, dapat dicegah.

Selama ini dana darurat untuk pendidikan anak dan kesehatan keluarga seringkali terpaksa diperoleh dari rentenir dengan bunga yang tinggi dan jangka waktu pengembalian yang pendek. Pinjaman koperasi ini akan dapat memamatkan usaha rentenir yang mencekik tersebut.

Koperasi seperti ini kemungkinan besar akan dapat tumbuh dan berkembang karena arisan sebagai lembaga ekonomi pengumpul dan pendistribusi modal sudah cukup melembaga dalam masyarakat kampung. Sudah tentu arisan bagi warga kampung yang miskin ini berbeda fungsinya dengan arisan bagi lapisan atas yang lebih berfungsi sebagai forum bertemu dan pamer kekayaan daripada sebagai sumber modal. Tradisi arisan tadi harus dikembangkan menjadi koperasi, sebab arisan memiliki kelemahan penting, yaitu tidak dapat memenuhi kebutuhan warga setiap kali diperlukan. Itulah sebabnya arisan belum dapat menghapuskan peranan rentenir.

Sementara itu prosedur peminjaman dalam koperasi tersebut hendaknya disusun sederhana mungkin tanpa harus mengabaikan tata usaha minimal yang memang diperlukan dalam manajemen koperasi. Hal ini perlu ditekankan, karena kebutuhan warga kampung yang miskin tersebut seringkali mendadak; dan kalau koperasi tidak dapat memenuhi kebutuhan ini niscaya warga masyarakat akan terpaksa berpaling kepada para rentenir yang memang memanfaatkan betul keadaan warga tersebut. Ren-

tenir menjadi fungsional karena masyarakat tidak mungkin mendapatkan dana dari bank tanpa memiliki jaminan; apalagi prosedur mendapatkan dana dari bank seringkali juga berbelit-belit.

Salah satu proyek perbaikan kampung yang membentuk koperasi seperti ini dengan kegiatan memberi pinjaman untuk usaha kecil, perbaikan rumah dan keperluan pendidikan/kesehatan adalah KIP-UNEP di Surabaya dan Bandung.¹² Tetapi koperasi serba usaha ini didirikan di tingkat kelurahan dan prosedur meminjamannya masih dirasakan warga masyarakat sebagai terlalu ruwet (setidak-tidaknya di Surabaya), sehingga belum sepenuhnya berhasil menggantikan peranan rentenir tadi.

Selama ini warga masyarakat membeli bahan-bahan kebutuhan pokok dengan harga yang secara proporsional tinggi dan dengan kualitas barang yang rendah bila dibandingkan dengan barang-barang yang dijual kepada lapisan masyarakat lainnya. Untuk mengatasi hal ini koperasi pun dapat dikembangkan dari sekedar menangani simpan-pinjam menjadi lembaga ekonomi yang juga menangani distribusi kebutuhan pokok seperti beras, minyak, gula, garam, ikan, sandang, dan sabun. Bahan-bahan kebutuhan pokok seperti ini dapat diperoleh dari sumbernya atau distributor utamanya, sehingga koperasi dapat membeli barang dengan harga yang lebih murah tetapi dengan kualitas yang lebih baik. Pada gilirannya, koperasi dapat menjual barang itu kepada para anggotanya dengan harga yang lebih murah (setelah mendapat keuntungan seperlunya) dan dengan kualitas barang yang lebih terjamin.

Manajemen koperasi ini memang harus terletak pada warga masyarakat sendiri. Artinya, koperasi itu dikelola sesuai dengan asas koperasi yaitu dari, oleh dan untuk anggota koperasi tersebut. Para pengurus dan

pengawas dipilih dari dan oleh para anggota; dan bertanggung jawab kepada rapat umum anggota yang diadakan secara periodik atau manakala diperlukan. Mekanisme demokrasi ekonomi ini harus terlebih dahulu ditegakkan, sedangkan latihan keterampilan mengelola koperasi dapat dilaksanakan kemudian. Dalam hal ini campur tangan pemerintah sebaiknya seminimal mungkin yaitu dalam bentuk bimbingan dari kantor koperasi; sebaiknya tidak di-IUD-kan karena koperasi seperti ini ternyata dalam kenyataan tak lebih sekedar alat Dolog untuk mengadakan stok pangan dan mendistribusikan sarana produksi, belum berfungsi sebagai asosiasi ekonomi para petani.

Desentralisasi dan Partisipasi

Desentralisasi merupakan konsep ilmu politik yang berarti kekuasaan membuat dan melaksanakan keputusan diserahkan kepada pemerintah lokal. Tetapi dalam konteks ini, desentralisasi diartikan sebagai pendelegasian kewenangan kepada masyarakat setempat atau lembaga masyarakat setempat, untuk membuat dan melaksanakan keputusan mengenai perbaikan dan pembangunan kampungnya. Baik perencanaan dan penganggaran maupun dalam pelaksanaan dan pengawasannya, diserahkan kepada masyarakat kampung setempat sesuai dengan karakteristik dan potensi sumber manusia dan materiil masyarakat tersebut. Konsep ini dilandasi oleh asumsi-asumsi berikut: *Pertama*, warga kampung tersebut lebih mengetahui permasalahan yang mereka hadapi dan kepentingan yang mereka punyai daripada pihak lain. *Kedua*, setiap masyarakat lokal memiliki karakteristik lingkungan sosio-ekonomi, budaya dan fisik yang berbeda dengan masyarakat lokal lainnya. *Ketiga*, akan lebih efisien dalam hal waktu dan biaya untuk membuat dan melaksanakan suatu program pembangunan. Dan *keempat*, rasa memiliki atas apa yang dibangun akan lebih tercipta sehingga pemeliharannya pun lebih terjamin. Lembaga masyarakat kampung yang didelegasi kewenangan dan kekuasaan tadi adalah Rukun Warga (RW), sekali lagi karena solidaritas ataupun kerukunan warga kampung memang baru sampai pada taraf itu.

Selain karena solidaritas atau kerukunan

12 W. Hofsteede, *UNEP Marginal Settlement Improvement Projects in Bandung and Surabaya: Final Report of the Consultant for Monitoring and Evaluation*, (Bandung, 1980); dan Harjono Sigit BS, "Pengalaman Perbaikan Kampung UNEP", dalam Johan Silas, (Ed.), *KIP Program Perbaikan Kampung di Surabaya 1969-1982: Suatu Inventarisasi dan Evaluasi*, (Surabaya: BPP Program Perbaikan Kampung Pemda Kodya Surabaya dan ITS Surabaya, 1983), hal. 125-150.

warga baru sampai pada tingkat RW, juga karena RT/RW merupakan asosiasi yang tingkat kelembagaannya jauh lebih tinggi daripada kelurahan misalnya. Kelurahan—bagi warga masyarakat—tak lebih sebagai aparat birokrasi pemerintah yang berfungsi administratif belaka. Warga masyarakat hanya akan berurusan dengan kelurahan kalau ada keperluan surat keterangan, kartu penduduk, dan pajak. Hubungan aparat kelurahan dengan warga masyarakat sangat bersifat impersonal, dan terkadang warga masyarakat sebagai sumber penghasilan tambahan bagi aparat kelurahan. Sedangkan RW tidak hanya berfungsi administratif belaka, melainkan juga menangani kepentingan bersama dan masalah-masalah pribadi para warganya.¹³ Hubungan antara pengurus RW dengan warganya bersifat personal dan kekeluargaan. Rukun Warga dipandang oleh warga masyarakat sebagai milik mereka bersama, karena kebutuhan mereka dapat dipenuhi secara lebih memuaskan oleh RW. Dan tingkat ketaatan warga masyarakat kepada lembaga RW cenderung lebih tinggi daripada kepada kelurahan. Singkatnya, lembaga RW dijadikan sebagai lembaga masyarakat yang menangani perbaikan kampung karena lembaga ini sudah mengakar dalam masyarakat sehingga efektivitasnya juga akan lebih tinggi. Tetapi yang dimaksud dengan Rukun Warga di sini bukanlah hanya para pengurusnya, melainkan juga "musyawarah" para warga RW atau yang mewakilinya. Rukun Warga ini akan berperan sebagai perumus aspirasi warganya ke dalam suatu program perbaikan kampung, dan melaksanakannya sesuai dengan apa yang telah diputuskan bersama. Sedangkan koperasi—sebagaimana telah diuraikan di atas—akan berfungsi sebagai sumber dana dan/atau peminjam dana. Dengan demikian, RW dan Koperasi menjadi tulang punggung program perbaikan kampung di masyarakat tersebut.

Di Kelurahan Kedungdoro, Surabaya, Program KIP-UNEP pernah mencoba membentuk suatu forum kerjasama antar 3 atau 4 RW untuk menyelenggarakan perbaikan kampung. Dasar pembentukan forum yang

juga disebut Pos Lapangan ini adalah karena RW dipandang terlalu kecil sedangkan kelurahan dilihat terlalu besar untuk dijadikan sebagai penyelenggara perbaikan kampung. Karena itu dicarilah jalan tengah yaitu kerjasama 3 atau 4 RW, yang tidak terlalu kecil tetapi juga tidak terlalu besar.¹⁴ Tetapi gagasan yang baik ini tidak berjalan seperti yang diharapkan, karena kuatnya orientasi warga masyarakat terhadap RW, di samping para ketua RW sendiri merasa khawatir kehilangan pengaruh akibat adanya forum tersebut.

Secara etimologis, partisipasi berarti ikut ambil bagian. Kemudian konsep ini dirumuskan sebagai ikut mengambil bagian dalam menentukan hal-hal yang menyangkut atau mempengaruhi hidupnya. Asumsi dasar konsep ini, *pertama* adalah: seseorang lebih mengenal dunianya sendiri daripada orang lain; seseorang lebih tahu apa yang baik bagi dirinya daripada orang lain. *Kedua*, seseorang berhak ikut serta menentukan hal-hal yang akan mempengaruhi hidupnya dalam masyarakat. Ini berarti warga masyarakat sendirilah yang harus merumuskan program-program perbaikan kampung yang mereka pandang baik untuk masyarakat mereka. Hal ini juga berarti bahwa warga masyarakat akan merupakan subyek pembangunan, setidaknya-tidaknya pada tingkat terbawah masyarakat. Itulah sebabnya partisipasi berfungsi ganda dalam kehidupan politik, yaitu: 1. sebagai alat untuk menyelenggarakan pembangunan/perbaikan kampung; dan 2. sebagai tujuan pembangunan itu sendiri.

Kalau partisipasi di tingkat Rukun Warga ini dirumuskan sebagai "kegiatan para warga masyarakat merumuskan dan melaksanakan program-program perbaikan kampung", maka jelaslah secara eksplisit bahwa berpartisipasi tidak hanya berarti ikut serta melaksanakan apa yang telah diputuskan. Membatasi pengertian partisipasi hanya pada kegiatan "melaksanakan" apa yang telah diputuskan, berarti pengingkaran atas hakekat dan asumsi dasar konsep tersebut.

Kegiatan-kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai berpartisipasi, adalah:

13 Martha Gay Logsdon, "Neighborhood Organization in Jakarta" dalam *Indonesia*, 25, 1978, hal. 59-60.

14 Hofsteede, Suryadi, Ramlan Surbakti *et al.*, *Report of the After Survey of the KIP-UNEP In Bandung and Surabaya*, Laporan untuk DPMB Bandung, 1980.

- ikut serta mengajukan usul-usul mengenai perbaikan kampung;
- ikut serta bermusyawarah dalam mengambil keputusan tentang alternatif program manakah yang dianggap paling baik untuk memperbaiki kampungnya;
- ikut serta melaksanakan apa yang telah diputuskan termasuk di sini memberikan atau sumbangan materil; dan
- ikut serta mengawasi pelaksanaan keputusan tersebut, termasuk di dalamnya mengajukan saran dan kritik untuk meluruskan pelaksanaan yang tidak sesuai dengan apa yang telah diputuskan tersebut. Karena ikut serta dalam penentuan dan pelaksanaan keputusan mengenai perbaikan kampung tersebut, maka dapatlah diharapkan warga masyarakat tersebut akan ikut serta juga "menikmati" hasil dari perbaikan kampung itu.¹⁵

Partisipasi seorang warga ditentukan oleh tiga unsur yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi, yaitu: 1. kesempatan yang memadai; 2. motivasi yang cukup; dan 3. tersedianya sumber-sumber yang memadai pula. Yang dimaksud dengan kesempatan di sini adalah akses untuk 'berkomunikasi' (mempengaruhi) dengan pemerintah; atau tersedianya saluran partisipasi yang mampu menampung dan mempertimbangkan aspirasi dan kepentingan warga masyarakat. Secara negatif kesempatan dapat dirumuskan sebagai keikutsertaan yang tidak dihalang-halangi ataupun tidak dianggap oleh pemerintah sebagai pengganggu keharmonisan dan kestabilan dalam masyarakat. Unsur kedua, motivasi, adalah pendorong seseorang untuk ikut mengambil bagian dalam proses pembangunan kampung. Pendorong itu bisa berupa kebutuhan dan kepentingan sendiri dan dapat pula berupa rasa tanggung jawab sebagai warga masyarakat. Biasanya kepentingan merupakan pendorong utama keikutsertaan itu. Dan unsur ketiga, sumber-sumber yang diperlukan untuk dapat 'berkomunikasi' dengan pemerintah, seperti pengetahuan tentang aparat pemerintah yang harus dihubungi, keterampilan menulis dan berbicara, dana dan harta benda, dan koneksi.

15 A. Ramlan Surbakti, "Bagaimana Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Membangun Kota Surabaya", dalam *Surabaya Post*, 5 September 1979, hal. 6.

Ketiga unsur tadi bersifat saling menunjang, dan saling mengisi kekurangan unsur lain. Dari sifat hubungan seperti ini dapatlah ditarik tiga kesimpulan. *Pertama*, kalau kesempatan berpartisipasi sangat terbuka dan banyak, maka motivasi yang moderat (cukupan) dan sumber-sumber yang cukupan saja, akan dapat menimbulkan partisipasi. *Kedua*, orang yang mempunyai sumber-sumber yang sangat besar tidak akan selamanya dapat dihalangi oleh tidak tersedianya kesempatan; setelah beberapa waktu seseorang akan mampu mendapatkan kesempatan itu walaupun mungkin dengan cara kekerasan. Dan *ketiga*, orang yang mempunyai motivasi yang besar, bahkan sangat fanatik berpartisipasi, akan mendapatkan kesempatan untuk berpartisipasi walaupun tidak memiliki sumber-sumber yang memadai. Tetapi orang yang mempunyai motivasi yang sangat besar ini sedikit sekali jumlahnya. Demikian pula orang yang memiliki sumber-sumber yang berlimpah, tidak begitu banyak jumlahnya. Idealnya seseorang harus memiliki ketiga unsur tersebut, tetapi dalam kenyataan tidak semua orang bisa memenuhi ketiga unsur tersebut. Kalau maksud kesimpulan pertama saja dapat diciptakan, niscaya banyak orang akan dapat ikut mengambil bagian dalam proses pembangunan. Hal ini terutama sangat relevan dengan penghuni perkampungan miskin yang mungkin kurang memiliki sumber-sumber yang memadai. Karena itulah kesempatan yang sebesar-besarnya perlu disediakan bagi penghuni perkampungan miskin tersebut.

Tingkat partisipasi warga kampung itu tidak hanya pada tingkat Rukun Warga (RW sebagai organisasi semi pemerintah), tetapi juga pada tingkat kelurahan dan kotamadya dan di atasnya, karena kewenangan untuk mengambil keputusan atas beberapa program perbaikan kampung dan kebijaksanaan lain—yang secara langsung ataupun tak langsung menyangkut atau mempengaruhi kehidupan masyarakat kampung tersebut—terletak pada lembaga-lembaga pemerintah itu. Untuk berkomunikasi dengan lembaga pemerintah yang lebih tinggi, para warga sebaiknya menggunakan asosiasi RW-nya sebagai saluran partisipasi, karena bagaimanapun juga 'kelompok' akan lebih efektif mempengaruhi pemerintah daripada 'sendiri' saja. Rukun Warga lebih

merupakan asosiasi masyarakat daripada organisasi pemerintah, sehingga RW diperkirakan akan lebih tanggap dan mampu menampung dan memperjuangkan aspirasi para warganya kepada pemerintah. Pada pihak lain, RW dalam kenyataan banyak melaksanakan tugas-tugas administrasi pemerintahan, sehingga diperkirakan akan mempunyai akses untuk berkomunikasi dengan lembaga pemerintah.

Bantuan untuk Perbaikan Kampung

Segala bentuk bantuan dari mana pun datangnya, tidak selalu menimbulkan dampak yang positif bagi masyarakat yang dibantu. Ada bantuan yang memang dapat merangsang keikutsertaan dan kreativitas, tetapi ada pula bantuan yang justru menyebabkan warga masyarakat yang dibantu itu menjadi tergantung, atau menimbulkan suatu sikap mental pengemis; selalu menunggu bantuan pihak lain tanpa ada usaha sendiri untuk berkembang. Karakteristik kelompok masyarakat yang dibantu, serta bentuk, sifat dan jumlah bantuan acapkali menjadi faktor-faktor penentu dampak bantuan kepada masyarakat tersebut. Karena itu pihak-pihak yang mau memberi bantuan hendaknya memperhatikan faktor-faktor tersebut. Di samping itu, pihak pemberi bantuan hendaknya juga selalu mendasarkan diri pada prinsip-prinsip bantuan, yaitu: 1. bantuan harus mendidik yang dibantu untuk berkembang sendiri, dan 2. tidak mengambil alih peranan yang seharusnya dilaksanakan oleh warga atau lembaga masyarakat yang dibantu (pemberi bantuan tidak bekerja untuk masyarakat yang dibantu, tetapi bekerja bersama dengan yang dibantu). Hal yang terakhir ini disadari oleh asumsi bahwa warga masyarakat mempunyai kemampuan untuk memperbaiki taraf hidup mereka asalkan ada akses untuk itu.

Bantuan dapat berupa uang, bahan (material), ataupun bimbingan teknis, termasuk latihan keterampilan dan berbagai bentuk penyuluhan. Bantuan berupa uang ataupun material hendaknya diberikan tidak sebanyak yang diperlukan oleh masyarakat bila bantuan itu sifatnya betul-betul bantuan (subsidi atau semacam hadiah). Bantuan

seperti ini dapat saja diberikan sesuai dengan jumlah keperluan masyarakat kalau bantuan itu berupa pinjaman yang harus dikembalikan. Pemberian latihan keterampilan pun sebaiknya disertai dengan kewajiban dan tanggung jawab sehingga tidak timbul kesan 'serba gampang dan mudah' dari pihak yang dibantu. Hal ini semua dimaksudkan guna mengondisi warga masyarakat yang dibantu untuk bekerja keras sehingga pada saatnya dapat berdiri sendiri. Proyek W.R. Supratman di Surabaya—yang hanya menyediakan bantuan sebagai perangsang saja—ternyata berhasil menstimulir keikutsertaan warga masyarakat dalam pelaksanaan program perbaikan kampung.¹⁶

Pihak-pihak yang memberikan bantuan kepada masyarakat kampung ini adalah dinas-dinas pemerintah daerah kotamadya dan pemerintah yang lebih tinggi, perguruan tinggi, lembaga-lembaga sosial swasta, dan bahkan lembaga internasional seperti Bank Dunia, UNEP dan UNICEF. Tujuan dan persepsi pemberi bantuan ini terhadap perkampungan miskin seringkali berbeda-beda dan bahkan acapkali tidak mendukung pencapaian tujuan perbaikan kampung. Ada yang melihat perkampungan miskin sebagai kelompok masyarakat yang tengah 'sakit' sehingga dianggapnya perlu 'pengobatan' (patologi sosial). Ada pula yang memandang perkampungan miskin sebagai masalah yang harus 'diproyekkan' (dianggarkan dalam APBD atau APBN), sehingga dapat menjadi sumber penghasilan tambahan. Tidak jarang pula di kalangan perguruan tinggi ada yang melihat perkampungan miskin sebagai objek penelitian dan pekerjaan pengabdian kepada masyarakat yang dapat menjadi *kredit point* untuk kenaikan pangkat dan penghasilan tambahan bagi mereka. Sementara lembaga-lembaga internasional acapkali memandang perkampungan miskin ini sebagai masalah perkotaan Dunia Ketiga yang dapat saja menimbulkan

16 Endang Titi Sunarti, "Perbaikan Kampung Bersama Masyarakat", dalam Johan Silas, (Ed.), *KIP-Program Perbaikan Kampung Di Surabaya 1969-1982: Suatu Inventarisasi dan Evaluasi*, (Surabaya: BPP Program Perbaikan Kampung Pemda Kodya Surabaya dan ITS Surabaya, 1983), hal. 27-47.

kerusuhan sosial-politik—yang dapat mengganggu kestabilan ekonomi, politik dan keamanan sehingga pada gilirannya akan dapat mengganggu investasi modal asing di negara tengah berkembang—kalau tidak mendapat bantuan perbaikan. Kalau persepsi dan tujuan-tujuan seperti ini yang mengedepan dalam membantu perbaikan kampung miskin, maka bukan mustahil bila justeru pihak yang membantulah yang mengalami peningkatan hidup, sedangkan masyarakat yang dibantu menjadi obyek yang tidak mengalami perbaikan apa-apa.

Peranan pihak luar dalam perbaikan kampung ini sebaiknya memang sebagian besar bersifat 'mempermasalahkan' (*problematize*), dan bukan memecahkan persoalan (*problemsolving*) yang dihadapi warga perkampungan miskin. Dalam 'mempermasalahkan', pihak luar ini meleburkan diri ke dalam kehidupan perkampungan miskin, melibatkan seluruh warga kampung dalam memahami secara kritis masalah yang mereka hadapi, dan kemudian memberikan beberapa kemampuan dan keterampilan untuk memecahkan sendiri permasalahan yang mereka hadapi. Dengan cara ini warga kampung yang miskin tadi bertindak sebagai subyek yang mampu memahami dan memecahkan

masalah yang mereka hadapi.¹⁷ Sedangkan dalam 'memecahkan masalah', pihak luar yang secara aktif menentukan alternatif terbaik bagi perbaikan kampung tersebut tanpa melibatkan warga kampung tersebut dalam memahami dan memecahkan masalah mereka. Dengan cara ini warga kampung yang miskin tadi diperlakukan sebagai obyek pembangunan kampung. Program-program perbaikan kampung yang ditentukan oleh *problem-solver* tadi acapkali gagal dalam mencapai sasaran, bahkan yang dapat menikmati hasilnya cenderung bukan warga kampung yang miskin tadi. Demikian pula peranan sebagai *problem-solver* seringkali justeru tidak mendewasakan dan meningkatkan kemampuan lembaga-lembaga masyarakat (seperti RT/RW), karena pihak luar tadi menggantikan peranan yang justeru harus dilaksanakan oleh RT/RW.

Demikianlah beberapa wawasan mengenai perbaikan kampung yang berangkat dari kerangka berpikir struktural. Kelihatannya ideal atau sulit untuk dilaksanakan, tetapi paling tidak gagasan ini dapat dijadikan sebagai salah satu alternatif untuk diuji dalam kenyataan.

17 Paulo Freire, *Educational for Critical Consciousness*, (New York: The Continuum Publishing Corporation, 1980), hal. 3-20.



Mohammad Roem Diplomat Pejuang

Oleh Fachry Ali

Hampir sepenuh karier Mohammad Roem berada dalam dunia diplomasi. Suatu dunia nonpersenjataan yang banyak memberikan andil dalam membawa Indonesia menuju kemerdekaannya justeru di saat-saat senjata fisik tidak lagi bisa berbicara lantang. Dalam tulisannya ini Fachry Ali melukiskan, bagaimana peranan Roem dalam dunia politik Indonesia disaat masyarakat intelektual pribumi masih dicekam sugesti superioritas Barat. Di sana Roem tampil untuk membangkitkan rasa rendah diri bangsanya melalui meja perundingan di antara hingar-bingarnya pertempuran di daerah pinggiran kota.



Beberapa minggu sebelum Muktamar pertama Partai Muslimin Indonesia (PMI) dilaksanakan di Malang pada tahun 1968 telah tersiar kabar bahwa tokoh-tokoh tua Masyumi akan ikut memperkuat partai baru tersebut. Salah seorang di antara tokoh senior itu, Mohammad Roem. Mengapa Roem dan kawan-kawan¹ mau serta tampil? Jawaban yang terdengar adalah karena dewasa itu, PMI dipimpin golongan muda yang dinilai kurang cukup mendapat dukungan massa, dan belum dikenal luas.²

Kondisi obyektif menunjukkan benarnya alasan itu. Kembalinya tokoh-tokoh tua Masyumi ini dalam bidang politik disambut sangat oleh seluruh peserta Muktamar.³ Mereka seakan-akan memberikan nafas baru pada organisasi massa pendukung Masyumi yang telah mati dalam bidang politik. Roem yang terpilih sebagai Ketua Umum PMI dalam Muktamar 2-7 November 1968 itu⁴, seakan mewakili aspirasi ormas-ormas ini. Bahkan juga tokoh-tokoh senior.⁵

Roem tidak pernah bisa melaksanakan tugasnya sebagai ketua partai yang baru ini, sebab dalam sidang Kabinet yang berlangsung tanggal 20 November 1968—beberapa hari setelah Muktamar—Presiden Soeharto menegaskan, berdirinya PMI bukan berarti rehabilitasi Masyumi. Disebutkan tujuan pendirian PMI sebagai penampung ormas-ormas Islam yang belum mempunyai wadah.⁶ Praktis kepemimpinan Roem tidak berjalan. Itulah akhir karier politik Roem. Sampai meninggal, Roem tidak pernah lagi bersentuhan dengan dunia politik.

Masalah yang menarik adalah mengapa Roem mau kembali dalam dunia politik? Bahkan, setelah ia disingkirkan dari Ketua Partai, ia mau menjadi calon PMI mewakili daerah Jawa Timur, walaupun Natsir telah memperingatkan pemilihan itu hanyalah *the selection for the selected peoples*?⁷ Padahal Ketua PMI yang baru, Mintaredja SH telah mencalonkan Roem sebagai anggota DPR,

kuat lainnya, seperti Natsir, Prawoto, Kasman dan Syarif Usman. Hanya, demi melicinkan jalan bagi Roem, mereka bersedia mundur. *Ibid.*

6. *Sinar Harapan*, 15 Januari 1971.

7. M. Natsir, "Insya Allah, Roem tetap Roem", dalam Soemarso Soemarsono, *Moh. Roem 70 tahun, Pejuang Perunding*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1978), hal. 209-214.

1. Moh. Natsir, Prawoto Mangkusasmito, Burhanudin Harahap dan Syafrudin Prawiranegara.

2. Nusantara, 21 Oktober 1968. Lihat juga *KAMI*, 4 November 1968.

3. *Djakarta Times*, 8 November 1968.

4. *Anghatan Baru*, 11 November 1968.

5. Dikabarkan, sebenarnya ada beberapa calon